



UNIVERSITETET I BERGEN  
*Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap*

AOR350  
Masteroppgave

**Et casestudie av beslutningsprosessen rundt  
innføringen av introduksjonsloven**

---

**Morten Hamre Helgesen**

**Høst 2016**

## Forord

Denne masteroppgaven tar for seg beslutningsprosessen med innføringen av introduksjonsloven i Norge. Masteroppgaven ble skrevet på instituttet for organisasjonsvitenskap, og jeg er veldig takknemlig for friheten instituttet har gitt meg til å velge tema. Norsk integreringspolitikk har lenge vært et heftig omtalt tema som har skapt høylytt debatt. Det er derimot ikke det som har tiltrukket meg til temaet, men heller muligheten for å få utføre en studie som kan gi innsikt i et viktig politikkområde.

Først og fremst vil jeg rette en stor takk til min veileder Professor Harald Sætren. Han har vært til god hjelp under hele studien, er alltid konkret og flink til å forklare, samt alltid i et godt humør.

I tillegg vil jeg rette en takk til mine medstudenter som har holdt meg med selskap på instituttet gjennom årene. En stor takk rettes også til studiekonsulent Denise Fewtrell Flatmark som har hjulpet når det har vært på det verste.

Avslutningsvis vil jeg takke kjæresten min som i tillegg til å selv skrive masteroppgave, har funnet tid til å hjelpe meg litt.

Morten Hamre Helgesen

Bergen desember 2016

# Table of Contents

<b>INSTITUTT FOR ADMINISTRASJON OG ORGANISASJONSVITENSKAP</b>	<b>0</b>
<b>FORORD</b>	<b>1</b>
<b>1 INNLEDNING</b>	<b>5</b>
1.1 INTRODUKSJON OG TEMA	5
1.2 PROBLEMSTILLING	6
1.3 BEGRUNNELSE OG AKTUALISERING AV PROBLEMSTILLING	7
1.4 AVGRENSNING AV EN PROSESS	8
1.5 BRUK AV ORGANISASJONSTEORI OG METODE	10
1.6 DISPOSISJON	11
<b>2 TEORI</b>	<b>14</b>
2.1 BRUK AV ORGANISASJONSTEORI	14
2.2 BESLUTNINGSTEORI – NOEN DEFINISJONER	15
2.3 STRØMNINGSTANKEGANG	15
2.3.1 AKTIVISERING OG DEFINERING	17
2.3.2 TILGANG OG DELTAKELSE	18
2.3.3 POLICYVINDU OG POLICYENTREPRENØRER	19
2.4 POLICYSIRKELEN	20
2.5 FORKLARENDE TEORIER	21
2.5.1 BESLUTNINGSPROSESSER SOM ANALYTISK PROBLEMLØSNING	21
2.5.2 EMPIRISKE IMPLIKASJONER	23
2.5.3 BESLUTNINGSPROSESSER SOM INTERESSEHEVDING OG FORHANDLING	24
2.5.4 EMPIRISKE IMPLIKASJONER	25
2.5.5 BESLUTNINGSPROSESSER SOM (BI) PRODUKT AV SAMMENFALL I TID	27
2.5.6 EMPIRISKE IMPLIKASJONER	28
2.6 OPPSUMMERING AV TEORETISK RAMMEVERK	29
<b>3 METODE</b>	<b>32</b>
3.1 AVGRENSNING OG FORSKNINGSDESIGN	32
3.1.1 CASESTUDIE SOM DESIGN	32
3.2 OPPLEGG FOR DATAINNSAMLING	33
3.2.1 STRATEGISK UTVALG	34
3.2.2 DOKUMENTANALYSE	35
3.3 OPERASJONALISERING: HVILKE DATA MÅ SAMLES INN?	36
3.4 VALIDITET OG RELIABILITET	37
3.5 GRUNNLAG FOR GENERALISERING	38
3.6 OPPSUMMERING	39
<b>4 BAKGRUNN</b>	<b>40</b>
4.1 DEN FØRSTE FLYKTNINGPOLITIKKEN	41
4.2 STARTEN PÅ EN NORSK FLYKTNINGPOLITIKK	41
4.2.1 SAMARBEIDET SLÅR SPREKKER	43
4.3 INTEGRERING ELLER ASSIMILERING?	44
4.4 FOKUS PÅ INNLAND ELLER UTLAND?	45
4.4.1 STORTINGSMELDINGEN	46
4.5 SPLITTELSE – STATEN OVERTAR	46
4.5.1 BUDSJETTET SPRENGES	48
4.6 1980-TALLET OG DEN NYE INNVANDRINGEN	49

4.6.1	TRE BØLGER AV INNVANDRING	49
<b>4.7</b>	<b>DISKURS</b>	<b>51</b>
4.7.1	FORSKNINGSFELT OG POLITIKK	52
<b>5</b>	<b>INTEGRERINGSPOLITIKK PÅ DAGSORDENEN IGJEN</b>	<b>55</b>
5.1	1997 – MYNDIGHETENE ØNSKER EN REFORM AV NORGES INTEGRERINGSPOLITIKK	55
5.2	BEHANDLINGEN AV ST.MELD. NR 17 (1996-1997) PÅ STORTINGET	57
5.3	OPPSUMMERING AV AGENDASETTINGSFASEN	59
<b>6</b>	<b>HVORDAN LAGE KVALIFISERINGSPROGRAMMER?</b>	<b>61</b>
6.1	VIRKER TVANG?	61
6.2	ARBEIDERPARTIPOLITIKERE AKTIVISERES	63
6.2.1	DOKUMENT 8-FORSLAGET FRA AP-POLITIKERE	64
6.2.2	KOMMUNALKOMITEEN BEHANDLET DOKUMENT 8-FORSLAGET FRA AP-POLITIKERNE	65
6.2.3	DOKUMENT 8-FORSLAGET OG INNSTILLINGEN BLIR DEBATTERT I STORTINGET	67
6.2.4	FORSØKSORDNINGENE FORESLÅTT I DOKUMENT 8-FORSLAGET IVERKSETTES	70
<b>7</b>	<b>TVERRDEPARTEMENTAL ARBEIDSGRUPPE OG LOVUTVALG</b>	<b>72</b>
7.1	KOMMUNAL- OG ARBEIDSDEPARTEMENTET FØLGER OPP ST.MELD. NR 17 (1996-1997)	72
7.1.1	DEN TVERRDEPARTEMENTALE ARBEIDSGRUPPEN ANBEFALER EN LOVFESTET INTRODUKSJONSSTØNAD	72
7.1.2	SLUTTRAPPORTEN FRA DEN TVERRDEPARTEMENTALE ARBEIDSGRUPPEN	78
7.2	STORTINGSMELDINGENE MELLOM OPPRETTELSEN AV LOVUTVALGET OG DETS LOVUTKAST 80	
7.2.1	STORTINGSMELDING NR. 50 (1998-1999)	80
7.2.2	INNSTILLING OM STORTINGSMELDING NR. 50 (1998-1999)	80
7.2.3	STORTINGSMELDING NR. 17 (2000-2001)	81
7.2.4	INNSTILLING OM STORTINGSMELDING NR. 17 (2000-2001)	81
7.3	LOVUTVALGET AVGA UTREDNING MED LOVUTKAST TIL INTRODUKSJONSLOVEN	81
7.3.1	UTKAST TIL LOV OM INTRODUKSJONSORDNING	83
<b>8</b>	<b>HØRINGSFASEN</b>	<b>85</b>
8.1	HØRINGSINSTANSENE FREMMET SINE MENINGER OM LOVUTKASTET	85
8.1.1	HØRINGSINSTANSENS GENERELLE SYN PÅ INTRODUKSJONSLOVUTVALGETS FORSLAG – INTENSJONENE OG FORMÅL	86
8.1.2	DEN KOMMUNALE HANDLEFRIHETEN	86
8.1.3	PERSONKRETSEN	87
8.1.4	INNHold, VARIGHET OG STØNAD	87
8.2	OPPSUMMERING AV POLICYFORMULERINGSFASEN	90
<b>9</b>	<b>DEN AVSLUTTENDE SAKSGANGEN</b>	<b>93</b>
9.1	FADIME-SAKEN	93
9.1.1	HANDLING FRA POLITIKERE	93
9.1.2	DOKUMENT 8-FORSLAGET BEHANDLES I KOMMUNALKOMITEEN	94
9.1.3	INNSTILLING S. NR 129 (2001-2002) BEHANDLES PÅ STORTINGET	95
9.2	ODELSTINGSPROPOSISJON – REGJERINGEN FREMMER LOVFORSLAG TIL INTRODUKSJONSLOVEN	96
9.2.1	REGJERINGENS LOVFORSLAG BEHANDLES PÅ STORTINGET	99
9.2.2	LOVVEDTAKET GJENNOM BESL. O. NR. 97 (2002-2003)	99
9.3	OPPSUMMERING AV BESLUTNINGSFASEN	100
<b>10</b>	<b>ANALYSE</b>	<b>102</b>

<b>10.1</b>	<b>ANALYTISK PROBLEMLØSNING</b>	<b>102</b>
<b>10.2</b>	<b>INTERESSEHEVDING OG FORHANDLING</b>	<b>106</b>
<b>10.3</b>	<b>(Bi) PRODUKT AV SAMMENFALL I TID</b>	<b>110</b>
<b>10.4</b>	<b>FORKLARINGSKRAFT TIL DE TEORETISKE PERSPEKTIVENE</b>	<b>112</b>
<b>11</b>	<b>AVSLUTNING</b>	<b>114</b>
<b>11.1</b>	<b>OPPSUMMERING AV EMPIRISKE HOVEDFUNN</b>	<b>114</b>
<b>11.2</b>	<b>STUDIENS TEORETISKE IMPLIKASJONER</b>	<b>116</b>
<b>11.3</b>	<b>SAMMENLIKNING MED ANDRE STUDIER OG VIDERE FORSKNING</b>	<b>116</b>
<b>12</b>	<b>LITTERATURLISTE</b>	<b>118</b>

# 1 Innledning

## 1.1 Introduksjon og tema

"Introduksjonsordningen er selve hjørnesteinen i den norske integreringspolitikken". – Erna Solberg, statsminister, Norge (Aftenposten 09.10.2014)

Sitatet er hentet fra Solbergs tale på tiårsmarkeringen for innføringen av introduksjonsloven og er en god illustrasjon på hvor høyt priset introduksjonsordningen er av norske politikere. Solberg var kommunal og regionalminister i Bondevik II regjeringen da ordningen ble innført som obligatorisk ordning i 2004. Den gang representerte introduksjonsordningen et paradigmeskifte i norsk integreringspolitikk.

Introduksjonsordningen ble innført som et toårig obligatorisk kvalifiseringsprogram for å integrere nyankomne flyktninger i det norske samfunnet. Frem mot selve innføringen av programmet var det stadig fokus på problemer knyttet til integreringen av innvandrere. Bedre integreringstiltak var et hyppig debattert tema blant norske politikere. En årsak var at innvandringen til Norge hadde økt betraktelig de siste tiårene, og fokuset ble rettet mot en best mulig håndtering av denne innvandringen.

Ved inngangen til 2016 utgjorde personer med innvandrerbakgrunn 16,3 prosent av den norske befolkningen (SSB, 03.03.2016). Kun litt over tre tiår tidligere utgjorde denne andelen marginale 1,5 prosent av den totale befolkningen. En slik befolkningsvekst av innvandrere med en meget heterogen bakgrunn, til et land med en svært etnisk homogen befolkning, og som samtidig er et av verdens rikeste land, har ikke uventet gitt en del utfordringer for den norske velferdsstaten. Integreringspolitikken som skal ta seg av disse utfordringene er et relativt nytt politikkområde, hvor utfordringene har stått i kø (Djuve 2011).

Et av virkemidlene for å redusere denne belastningen på velferdsstaten har vært å reformere den norske integreringspolitikken gjennom innføringen av introduksjonsloven.

Introduksjonsloven (fullt navn: *lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere*) etablerer et introduksjonsprogram som ulike kategorier innvandrere er pliktig til å delta i. Siden 2004 har det kommunale integreringstilbudet vært forankret i introduksjonsloven. Loven var den første av sitt slag og er fortsatt den eneste som regulerer det kommunale integreringsarbeidet.

Hvordan foregår så en slik prosess når et politikkområde som integreringspolitikken skal endres? Hvilke prosesser settes i gang, hvordan foregår disse, hvem er involvert, og ikke minst hva blir det endelige resultatet?

I denne studien vil jeg ta for meg de beslutningene som førte frem til at Introduksjonsloven ble vedtatt i 2003 og deretter innført som en obligatorisk ordning i 2004. Det er viktig her å påpeke at loven først ble innført i 2003 som en frivillig ordning i en overgangsfase, og ett år senere innført som en obligatorisk ordning. Jeg ønsker å se på selve skapelsen av loven, og er opptatt av å se på hvem som formet dens innhold gjennom de ulike prosessene som endte med dens innføring som obligatorisk lov. Jeg er derfor interessert i å studere prosessen fra og med da teamet om integreringspolitiske tiltak ble satt på den politiske agendaen, og frem til den endelige innføringen av et lovfestet introduksjonsprogram for integrering av nyankomne flyktninger.

## **1.2 Problemstilling**

Hovedfokuset til studien er spørsmålet om hvordan introduksjonsloven ble en realitet og å studere beslutningsprosessen rundt innføringen av loven. Beslutningsprosessene i tilknytning til innføringen av loven er mange og involverte forskjellige aktører som ønsket å påvirke utfallet med til dels motstridende interesser.

Den overordnede problemstillinger for studien om utformingen er derfor:

*Beskriv og forklar prosessen som førte frem til innføringen av introduksjonsloven.*

Problemstillingen er delt mellom en beskrivende og en forklarende del. Den beskrivende delen tar sikte på å kunne vise til hvilke aktører som har vært involvert i prosessen. Med "prosessen" mener jeg de ulike beslutningene som har måttet bli tatt fra og med agendasettingsfasen og frem til vedtaket om innføringen av introduksjonsloven. Jeg ønsker dermed å se på hva som har preget prosessen fra dens oppkomst på den politiske agendaen til endelig vedtak i beslutningsfasen. Den andre og forklarende delen av problemstillingen tar sikte på å forklare hvorfor introduksjonsloven gikk fra å være en ikke-formulert løsning på et politisk anerkjent samfunnsproblem, til å faktisk være det, og deretter til slutt å bli vedtatt som offentlig politisk løsning på problemet.

### **1.3 Begrunnelse og aktualisering av problemstilling**

Et av kravene som stilles til en problemstilling i Grønmo (2004) er at spørsmålet som stilles er av interesse og dreier seg om vesentlige forhold i samfunnslivet. En problemstillingen kan sees på som en formulering om avstanden mellom det vi faktisk vet, og det vi ønsker å vite noe om. Videre kan en problemstilling karakteriseres ut fra hva slags kunnskap studien tar sikte på (Grønmo 2004: 63-67).

Dette er relevant for min problemstilling fordi det i omtale av introduksjonsordningen og dens medfølgende lov er blitt sagt at dens innføring var et paradigmeskifte i norsk integreringspolitikk.

Den samfunnsmessige nytten til forskningsprosjektet blir i første omgang dekket ved at jeg gjennom kontakt med sentrale personer innen tematikken har forhørt meg om interessen for en slik studie. Ved kontakt med Anne Britt Djuve, forskningssjef ved forskningsinstituttet Fafo, og som har publisert omfattende relatert til introduksjonsordningen, har jeg fått avklart at det ifølge hennes kjennskap ikke har vært gjort lignende studier. Samme tilbakemeldinger har jeg fått av Nina Merete Gran, spesialrådgiver i KS, og som har vært med i prosessen rundt innføringen av introduksjonsordningen fra dens start til slutt. Videre har jeg fått en sterk oppfordring av Vilde Hernes, doktorgradsstipendiat ved Universitet i Oslo, om å gjennomføre en studie av introduksjonsordningen fordi det kan være av interesse for og relevans for hennes egen studie. Fordypningen hennes er innen implementerings og organisasjonsteori, med et empirisk fokus på bosetting og integrering av flyktninger. Til slutt har kontakt med Sylo Taruko, generalsekretær i LIM (likestilling, integrering og mangfold), en ikke-statlig organisasjon for innvandreres deltakelse i det norske samfunnet, vært til oppmuntring for studiens samfunnsmessige nytte. Generalsekretæren ga uttrykk for at alle studier omkring introduksjonsordningen vil være av interesse for han og hans arbeid.

Mer generelt er integreringsdebatten et tema av personlig interesse og som til stadighet drøftes i det offentlige rom i Norge. Senest har dette dreid seg om hvor mange syriske flyktninger Norge skulle ta imot. En videreføring av debatten har stilt spørsmål om hvorvidt Norge har kapasitet og kompetanse til å ta imot en slik flyktningstrøm som har vært forespeilet. I sammenheng med denne problematikken utføres det utallige studier av resultatoppnåelsen innen integreringsarbeidet ovenfor flyktninger her i landet. Integreringspolitikken kan i lys av dette forstås som et område av stor interesse, og min problemstilling vil dermed kunne være av interesse for et større felt innen tematikken.



Jeg mener og at problemstillingen er relevant innenfor faget administrasjons og organisasjonsvitenskap. Dette fordi jeg ønsker å se på en beslutningsprosess innen integreringspolitikken, et område hvor det er mange forskjellige interesser, og ved bruk av beslutningsteori prøve å undersøke en spesiell og unik beslutning i en norsk integreringspolitisk kontekst.

Introduksjonsloven har vært utsatt for en rekke endringer sidens dens innføring i 2004 (Prop. 79 L 2010-2011). For tiden er et forslag om endring av loven for å kunne øke kvaliteten i programmet, og dets gjennomføring, ute på høring (Prop. 10 L 2014-2015). Høringsfristen er satt til 2. juni i inneværende år. Disse stadige endringsprosessene sett i lys av de varige endringene innen innvandrings og integreringssituasjonen, kan gjøre det aktuelt å undersøke beslutningsprosessen rundt innføringen av introduksjonsloven. Tidligere forskning på feltet preges av både kvantitative og kvalitative studier med fokus på resultatoppnåelse i programmet. Med en empirisk undersøkelse av hvilke aktører og interesser som har preget prosessen med utformingen av introduksjonsloven, kan studien gi ny innsikt i et hittil lite belyst område. En ny innsikt i beslutningsprosessen kan gjøre det lettere å forstå innføringen av loven, endringer, og videre effekt av dette.

#### **1.4 Avgrensning av en prosess**

Debatten omkring Norges innvandrings og integreringspolitikk har vært et hett tema i mange år, og det har vært mange ulike synspunkter på tiltak og løsninger. Intensiteten og hyppigheten i denne debatten har variert og tematikken har vært mer aktuell i ulike tidsperioder. I denne studien ønsker jeg derfor å avgrense perioden til fra og med 1997 da stortingsmelding nr 17 (1996-1997) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge* ble fremmet av Thorbjørn Jaglands regjering, og frem til vedtaket om innføringen av introduksjonsloven i 2003. Jeg vil med dette vise til hvordan integreringspolitikk kom på den politiske dagsorden, hvilke problemer og løsninger som ble presentert, og hvilke beslutningsprosesser som ble satt i gang. Et viktig element vil være å presentere hvilke aktører og organisasjoner som var aktive i prosessene. I tillegg vil jeg vise til hvordan introduksjonsordningen ved dens utforming, innhold og karakter, endret seg i løpet av disse beslutningsprosessene fra initiativfasen til vedtaksfasen.

Studien er fokusert på en beslutningsprosess, og kan deles inn i fem forskjellige faser basert på policysirkelen i Howlett et.al (2009):

<b>Agendasetting</b>	<b>Policyformulering</b>	<b>Beslutningstaking</b>	<b>Implementering</b>	<b>Evaluering</b>
Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4	Fase 5

Som nevnt ovenfor vil denne studien avgrenses til å fokusere på fase 1 til og med fase 3. Det er også viktig å poengtere at det kan være en flytende overgang mellom fasene. Dette mest aktuelt for agendasettingsfasen som er nært knyttet opp mot bakgrunnskapitelet.

I arbeidet med studien og gjennomgangen av det empiriske materialet vil det være noen påvirkningsinstanser og aktører som er spesielt aktuelle: Departementene – spesielt Kommunal- og arbeidsdepartementet (omtalt heretter for KAD), direktoratene, Stortinget, politikere og ulike forskningsorganisasjoner. KAD har skiftet navn ved flere anledninger, og i 2016 heter det kommunal- moderniseringsdepartementet, for ordens skyld vil jeg i forhold til tidsperioden som studeres bruke KAD gjennom hele oppgaven for å unngå misforståelser.

I agendasettingsfasen er jeg i all hovedsak interessert i å belyse arbeidet med stortingsmelding nr.17 og hvilke føringer denne la for det videre arbeidet med integreringspolitikken. Jeg vil spesielt fokusere på hvilke problemoppfatninger og løsningsforslag som ble argumentert for. Videre vil jeg se på hvilke aktører som presenterte de ulike argumentene, og hvilke konflikter som eventuelt oppstod i denne prosessen.

I policyformuleringsfasen vil det også være et fokus på problemoppfatninger og løsningsforslag. Arbeidet med å følge opp momentene fra stortingsmelding nr.17 presenteres ved å vise til hvilke prosesser som ble igangsatt og hvilke aktører som deltok i disse. Dermed vil jeg her presentere kommunalkomiteens behandling av stortingsmeldingen, og den påfølgende forskningsrapporten som ble bestilt, samt opprettelsen av en tverrdepartemental arbeidsgruppe. I tillegg vil utredningene, høringene, og de forskjellige problemformuleringene og interessene som oppstod belyses.

I beslutningstakingsfasen vil jeg presentere de løsningene som ble argumentert for, presentert, og endelig vedtatt. Deltakermønster, problemoppfatning og konflikter vil også være viktig. Arbeidet i den tverrdepartementale arbeidsgruppen, lovutvalget, og prosessen på Stortinget er noen av hovedmomentene i denne siste fasen av studien.

## 1.5 Bruk av organisasjonsteori og metode

Studiens problemstilling er som nevnt todelt, og for å besvare den forklarende delen vil jeg benytte meg av tre ulike teoretiske perspektiv som forklaringsverktøy. De tre perspektivene som vil bli brukt for å forklare beslutningsprosessen er: beslutningsprosesser som analytisk problemløsning, beslutningsprosesser som interessehevding og forhandling, og beslutningsprosesser som (bi) produkt av sammenfall i tid (Roness 1997).

Det første perspektivet er et rasjonelt instrumentelt perspektiv hvor beslutningsprosesser sees på som et resultat av beregnet rasjonell handling. Beslutninger er da basert på evaluering av alternativer i forhold til konsekvenser for forhåndssette preferanser. I en slik prosess vil informasjon relevant for beslutningen innsamles og benyttes på en vitenskapelig måte for å vurdere det beste beslutningsalternativet. Offentlige politiske beslutningsprosesser blir her sett på som en parallell til den som utføres av markedsaktører på et mikroøkonomisk nivå av kjøpere og selgere. Perspektivet blir gjerne sett på som en idealmødel for beslutningsprosesser (March 1994). Imidlertid har kritikk av perspektivet fremkommet etter hvert som den manglende evnen til å utforme og iverksette en rasjonell og langsiktig politikk på vegne av de politiske og administrative institusjonene ført til et større fokus på institusjonelle og politiske forhold (Olsen 1989:22).

Sammen med det rasjonelt instrumentelle perspektivet vil jeg benytte meg av et politisk interessehevding og forhandlings perspektiv, hvor resultatet er en prosess av deltakere med ulike mål og oppfatninger som kommer frem til bindende og kollektive beslutninger uten nødvendigvis enighet om resultatet. Ideen er at politikkkutformingen er et resultat av deltakernes ressurser, interesser og allianser (Olsen 1989:26). Motstridende interesser gjør politikk nødvendig, og politiske institusjoner og prosesser gir praktiske løsninger på et teoretisk komplisert aggregeringsproblem (Østerud 1979:112).

Det tredje og siste perspektivet som benyttes er et tilfeldighetsperspektiv som ser politikk som et resultat av sammenfall i tid. I dette anerkjennes ideen om at politikk også må operere uforutsette og situasjonsbestemte hendelser. Hendelser kan skape en dynamikk som gjør at politikken fremstår som et biprodukt av hendelser som tilfeldigvis oppstår på samme tidspunkt, og som ikke er planlagt eller ønsket av noen av aktørene. Slike uforutsette hendelser kan føre til at konsekvensene av en slik sak først blir klart etter at en beslutningsprosess er startet, og at oppmerksomheten blir fokusert på spesielle sider ved saken. Et slikt perspektiv vil sjeldent kunne brukes prediktivt i forhold til beslutningsresultat, men

deltakerne kan likevel til en viss grad opptre strategisk i tolkning av hendelsene (Olsen 1989:26).

Sammen med disse tre perspektivene vil jeg benytte meg av en strømningstankegang som analytisk teori og modell-nøytralt analyseverktøy for å kunne vise til hvilke aspekt og momenter som er relevante i tolkningen av denne.

I sentrum for denne studien er en beslutningsprosess for å reformere den norske integreringspolitikken. Målet er å gå i dybden av denne prosessen og jeg vil derfor benytte meg av casestudie som forskningsopplegg. Caset undersøkes først og fremst med bruk av kvalitative data som en rekke ulike offentlige dokumenter, samt forskjellig forskningslitteratur.

## **1.6 Disposisjon**

I kapittel 2 vil jeg med utgangspunkt i valgt tema og problemstilling redegjøre for det teoretiske rammeverket brukt i studien. Jeg vil benytte meg av en *strømningstankegang* som et overordnet analyseverktøy for å organisere det empiriske datagrunnlaget. Strømningstankegangen vil bli brukt for å vise til hvilke fenomen og sammenhenger som kan oppstå i en slik langvarig prosess som studeres. Ideen er at ulike uavhengige strømmer av problemer, løsninger, deltakere og beslutningsmuligheter påvirker hverandre gjensidig, mer eller mindre uavhengig av hverandre inntil spesifikke tidspunkt hvor de kobles sammen og gjør beslutningstaking mulig. Denne tankegangen vil bli brukt for å *beskrive* beslutningsprosessen. For å systematisere det empiriske materialet i ulike faser vil jeg benytte meg av polycysirkelen som enda et *beskrivende* verktøy. Polycysirkelens består av fem faser: agendasetting, policyformulering, beslutningstaking og implementering. I denne studien er det kun de tre første fasene som er relevante og vil bli brukt for inndeling av empirien.

Strømningstankegangens ulike strømmer og begrep om aktiviserings- og defineringsprosesser vil hjelpe arbeidet med å fange opp sammenhenger mellom empirien og de *forklarende* teoretiske perspektivene benyttet i studien. De fire mer eller mindre uavhengige strømmene som opereres med her vil drøftes opp mot tre perspektiver på beslutningsprosesser; analytisk problemløsning, interessehevding og forhandling og (bi) produkt av sammenfall i tid (Roness 1997). Ved å studere og identifisere de ulike aktiviserings- og defineringsprosessene som oppstår i løpet av beslutningsprosessen vil deltakermønsteret og problem- og løsningsoppfatningene akkreditere hvert av perspektivene forskjellig. De tre perspektivene vektlegger hver for seg ulike aspekt ved den relevante beslutningsprosessen. Disse

perspektivene vil derfor bli brukt på en utfyllende måte for å kunne forklare mest mulig av det som skjer.

I kapittel 3 vil jeg presentere den metodologiske tilnærmingen som studien benytter seg av. Studien er en casestudie og det vil argumenteres for hvorfor dette er den best egnede tilnærmingen for å studere en kompleks og langvarig beslutningsprosess. Videre vil det vises til studiens mange ulike datakilder i form av offentlige dokumenter og bøker samt en påfølgende argumentering for innsamlingen av disse. Til slutt vil en diskusjon av dette datamaterialets validitet og reliabilitet foretas.

I kapittel 4 presenteres bakgrunnskapittelet for det valgte caset. Kapittelet vil redegjøre for utviklingen av den norske integreringspolitikken i samsvar med den økte innvandringen til landet. Jeg vil her trekke frem ulike perioder og aspekter innen den norske integreringspolitikken, og fokusere på de hendelser som var toneangivende *før* de sentrale myndighetene varslet om en reform av norsk integreringspolitikk og dermed satte temaet på dagsorden. Kapitelet vil ligge nært opp mot agendasettingsfasen Det vil videre belyses det arbeidet med ulike tiltak og løsninger underveis som ledet frem til ideen om en introduksjonsordning.

I kapittel 5-9 vil empirien bli organisert kronologisk i samsvar med policysirkelen. Hvert av kapitlene vil være en fremstilling av de formelle stegene frem mot innføringen av introduksjonsloven. I hvert av kapitlene vil de tre fasene av policysirkelen beskrive hvilke problemer, løsninger, deltakere, og beslutningsmuligheter som oppstod, og hvilke aktiviserings- og defineringsprosesser som har foregått. Det vil også følge en oppsummering av hvilke oppfatninger og konflikter som har preget hver av fasene.

I kapittel 10 vil jeg analysere og tolke de empiriske funnene opp mot de tre teoretiske perspektivene for studien. En oppsummering av funnene i empirien vil så bli vurdert i forhold til de empiriske forventningene presentert i teorikapittelet. En diskusjon av disse vil deretter prøve å avgjøre i hvor stor grad de valgte teoretiske perspektivene har forklaringskraft for den studerte beslutningsprosessen. Et godt samsvar mellom de empiriske forventningene som er blitt utledet fra de tre perspektivene, sett opp mot den studerte beslutningsprosessen, vil kunne styrke deres forklaringskraft og potensiale for generalisering. Det vil så avsluttes med en vurdering av de teoretiske perspektivenes forklaringskraft.

I kapittel 11 vil jeg oppsummere hovedfunnene og diskutere studiens potensiale for generaliserbarhet. Denne konklusjonen vil også komme inn på forslag til videre forskning innen lignende forskningsfelt.

## 2 Teori

I dette kapittelet vil jeg presentere det teoretiske rammeverket som brukes i oppgaven. Problemstillingen er vinklet slik at den fokuserer på en beskrivende og en forklarende del i forhold til hvordan Norge gikk fra at det var opp til hver enkelt kommune hvordan de ville utføre kvalifiseringsarbeid ovenfor nyankomne flyktninger, til å ha et lovfestet introduksjonsprogram som hver enkelt kommune er pliktet til å tilby. Jeg vil i dette kapittelet redegjøre for det teoretiske rammeverket som er brukt i studien, de tre perspektivene som benyttes, samt empiriske implikasjoner av disse. For å strukturere empirien vil jeg benytte meg av policysirkelens ulike faser og strømmingstankegangens aktiviserings- og defineringsprosesser. Det vil i tillegg bli redegjort for policyvindu og policyentreprenørers potensielle påvirkningskraft i beslutningsprosesser.

### 2.1 Bruk av organisasjonsteori

Begrepet teori har i samfunnsvitenskapelig litteratur blitt brukt på til dels ulike og uklare måter. Ettersom studien bruker teorier innenfor forskningsfeltet beslutningsteori, kan det være formålstjenlig å forklare nærmere hva som menes med en teori. Teorier fokuserer på sammenhenger mellom fenomener og sier noe om forklaringene på sammenhengene. Utgangspunktet til Roness (1997:11) er at en teori utgjør et relativt systematisk sett av forestillinger om sammenhenger mellom ulike fenomen.

Innen forskningsfeltet beslutningsteori er det blitt lansert mange forskjellige empiriske teorier som søker å forklare opphavet til og forekomsten av beslutninger. Roness (1997) presenterer derfor fire ulike strategier for å bedre håndteringen av teorimangfoldet: avskjerming, utfylling, konkurrering og samening. Denne studien vil benytte seg av den utfyllende strategien hvor flere teorier brukes samtidig og sees under ett. Valget mellom de ulike strategiene baserer seg til dels på om ønsket er forståelse og forklaring av et spesifikt fenomen eller fenomener mer generelt (Roness 1997:89-91). I mitt tilfelle er ønsket å bruke flere teorier i stedet for å velge en enkelt teori. Utfylling vil i så måte bli benyttet ved et ønske om å forstå og forklare mest mulig av det som skjer i en konkret sak, og å ikke måtte velge mellom de teoriene som blir benyttet (Roness 1997:100). De tre perspektivene som vil bli brukt i denne studien vil dermed hjelpe med å få forstå og forklare mest mulig av det som skjer i en så omfattende og langvarig beslutningsprosess omkring skapelsen av introduksjonsloven.

Den forklarende analysedelen av studien omkring beslutningsprosessene knyttet til introduksjonsloven vil benytte seg av tre teorier om beslutninger: 1) *beslutninger som analytisk problemløsning*, 2) *beslutninger gjennom interessehevding og forhandling* og 3) *beslutninger som (bi) produkt av sammenfall i tid*. Mangfoldet av teoriene slik de er presentert i (Roness 1997) vil følge den utfyllende strategien for håndteringen av disse. I tillegg vil de tre teoriene knyttes opp mot et beskrivende verktøy bestående av ulike strømmer av problemer, løsninger, beslutningsmuligheter, og deltakelse.

## **2.2 Beslutningsteori – noen definisjoner**

I denne studien vil det være tre enkelte begreper som står så sentralt i den videre fremstilling at leseren bør vite om den eksakte mening som normalt legges i disse begrepene.

*Beslutningstaking*, dvs. det å treffe beslutninger, har med å velge mellom alternativer. En *beslutning*, eller en avgjørelse, er det endelige utfallet eller resultatet som følger av en beslutningsprosess. En *beslutningsprosess* er å forstå som en sekvens av handlinger som fører frem til en slik beslutning (Enderud 1986:10).

## **2.3 Strømningstankegang**

I en strømningstankegang er en beslutningsprosess en møteplass for fire relativt uavhengige strømmer. Disse strømmene flyter rundt i organisasjoner. I slike omgivelser preget av kompleks samhandling mellom aktører, løsninger, problemer, og beslutningsmuligheter, er tid den enkleste form for kontroll. Aktiviteter kan ordnes i tid og kobles ved deres temporale forhold. Beslutningsprosesser slik som den angående innføringen av introduksjonsloven bygger på slike temporale logikker, hvor aktører, problemer og løsninger kobles i form av deres samtidighet (March 1982, March 1994, Cohen et.al 1972 og Olsen 1972).

De strømmene som presenteres her vil basere seg på arbeidet til March (1982) og Olsen (1972 og 1984). Denne strømningstankegangen kan sees på som et hjelpemiddel for å belyse de rutinemessige og ikke-rutinemessige beslutningene i et politisk-administrativt system, og dermed et møtested mellom fire strømmer (Olsen 1984:84).

### *En strøm av problemer*

Problemer kan være bekymringer som oppfattes av personer innenfor og utenfor organisasjoner. Det kan være oppfattelsen av problemer som offentlig anliggende og som krever handling av for eksempel en regjering. Beslutningsmuligheter gir folk anledning til å



lufte sine problemer, men disse blir ikke nødvendigvis løst når beslutninger vedtas (March 1982:26). I forhold til denne studien kan problemer være definert som en fraværende eller ufullstendig integreringspolitikk.

#### *En strøm av løsninger*

En løsning kan være et svar på et definert problem fremsatt i ovenfor nevnte problem-strøm. En profesjonell utdannelse kan være et viktig grunnlag for standardløsninger, og disse profesjonene vil til stadighet være på utkikk etter forhold som kan defineres som et problem de har løsningen på (Olsen 1984:84). Inntil 2004 eksisterte det ikke et standardisert integreringspolitisk regime ovenfor flyktningene bosatt i kommunene, men heller ulike løsninger uten en klar nasjonal føring. Etter hvert oppstod introduksjonsordningen som en konkurrerende løsning på det flertallet av integreringsprogrammer som eksisterte.

#### *En strøm av beslutningsmuligheter*

Beslutningsmuligheter er anledninger hvor en organisasjon forventes å komme frem til et vedtak. Slike beslutningsmuligheter oppstår regelmessig og enhver organisasjon har ulike måter for hvordan den kan erklære slike beslutninger. Hver beslutningsmulighet kan karakteriseres av et spesifikt tidspunkt hvor et valg må fattes, og en beslutningsstruktur, altså en liste av deltakere som har rett til å delta i beslutningstakingen (Olsen 1972:52). I forhold til prosessen med innføringen av introduksjonsordningen er beslutningsmulighetene samlet rundt behandlingen av prosessen i perioden fra 1997-2003. Beslutninger kan vedtas i ulike omgivelser som for eksempel innen departementet, komiteer, og på Stortinget i forbindelse med innstillinger og voteringer.

#### *En strøm av deltakere*

Deltakere kommer og går, og konkurrerer om både tid og oppmerksomhet. Disse bringer så med seg energi, ferdigheter og løsninger, men kan også ta med seg problemer som kan gjøre det vanskelig å vedta en beslutning. Deltakelse i form av informasjonsinnhenting, tolkning og vurdering av delmål er kostbart, og deltakere kan beskrives av mengden energi og ferdigheter de har tilgjengelig for et spesifikt beslutningsvalg. Ettersom enhver deltakelse i en beslutningsmulighet utelukker en annen, er fordelingen avhengig av så vel som kjennetegnene til beslutningsarenaen en utelukket så vel som den en inngikk i. Oppmerksomhet og energi er altså et produkt av tid og prioriteter. Dette resulterer derfor i en betydelig variasjon av deltakere (Olsen 1972:53).

I denne studien er det ulike deltakere som er av spesiell interesse. Disse er: Kommunal- og arbeidsdepartementet og den tverrdepartementale arbeidsgruppen, Kommunalkomiteen på Stortinget, de politiske partiene gjennom stortingsdebattene, forskningsstiftelsen Fafo og deres forskningsprosjekt, lovutvalget oppnevnt av den tverrdepartementale arbeidsgruppen, høringsinstansene som utalte seg om lovforslaget. I tillegg vil de ulike politiske partiene bli nevnt utenom stortingsdebattene i form av flere Dokument 8-forslag.

### 2.3.1 Aktivisering og definering

I forhold til de fire strømmene nevnt ovenfor er enhver beslutningssituasjon en potensiell arena for kobling av problem, løsninger og deltakere. I forhold til en beslutning er, ifølge denne tolkningen at, enhver deltaker bare er en deltids-deltaker. For flertallet av deltakerne er tid en knapphetsfaktor, og de vil derfor stå ovenfor et dilemma med hensyn til fordelingen av sin tid og oppmerksomhet. Kun i helt ekstreme tilfeller vil det motsatte hende hvor en beslutning får all oppmerksomhet fra alle deltakere. Resultatet av dette er at det blir vanskelig å spesifisere deltakerne på forhånd, ettersom enhver beslutning samtidig konkurrerer med andre beslutninger og hendelser om deltakernes tid og oppmerksomhet. For å bøte på dette kan det derfor være hjelpelig å studere *aktiviseringsprosessen* for å få et overblikk over deltakelses-mønsteret i en beslutningsprosess. Aktiviseringsprosessen omfatter nemlig deltakelses-, og saksbehandlingsaspektet. Det vil si at den klargjør hvor mange og hvilke typer deltakere som blir aktivisert, hvor stabilt deltakingen er, og hvordan deltakerne organiserer dette forholdet seg imellom (Olsen 1984:85).

I tillegg til deltakelses-, og saksbehandlings-aspektet forventes det ut i fra strømmingstankegangen at enhver beslutnings-mulighet er et tvetydig stimulus. Organisasjoner fungerer ikke kun som instrument for løsning av problemer, men også som arenaer for opplæring av deltakere, fremvisning av egne kvaliteter, fortolkninger av egeninteresser og gruppe-interesser, hvor skyld og ære kan fordeles, og hvor gamle forpliktelser innfris og nye gis. I en organisasjon er det heller ikke gitt at det bare er problemer som søker sine løsninger. Det omvendte hender også. Saker og problemer kan søke beslutninger hvor disse potensielt kan bli aktivisert. Denne dynamikken gjør at det kan være vanskelig på forhånd å definere hvilke problemer og løsninger, hvilke verdier og oppfatninger som vil bli koblet til en spesifikk beslutning. Disse forholdene gjør at en er nødt til å studere *defineringsprosessen* for å belyse hvordan saker blir definert og hvilket meningsinnhold den vil tillegges. Denne defineringsprosessen tydeliggjør altså hvilket meningsinnhold forskjellige aktører vil tillegge en beslutning, antallet og kompleksiteten i målsetningene koblet til

prosessen, og stabiliteten i definisjonene, oppfatningene om tillit, lojalitet og akseptering (Olsen 1984:85-86).

### **2.3.2 Tilgang og deltakelse**

På grunn av at beslutninger må betraktes nøye i forhold til sin kontekst og hendelser i andre beslutningsprosesser, vil to andre forhold være avgjørende for beslutningsprosessens politiske styring og kontroll. *Beslutningsstruktur og tilgangsstruktur* vil strukturere aktiviserings- og defineringsprosessene gjennom å definere *hvem* som har tilgang til ulike beslutningsprosesser, og *hvilke* problem og løsninger som har rett til å bli tatt opp i disse. Disse to strukturene kan så deles inn i tre kategorier: *åpne*, *hierarkiske* og *segmenterte*. I en *åpen* struktur har alle deltakere mulighet for deltakelse i beslutningsprosessen, og de fire strømmene vil derfor opptre uten strukturelle føringer. I en slik situasjon vil koblingen av de fire strømmene være et resultat av sammenfall i tid, og dermed kunne gi et uventet resultat. Slike situasjoner med komplett fravær av noen form for segmentering er sjelden.

I en *hierarkisk* struktur vil både beslutningstakerne og deres alternative valgmuligheter være organisert i et hierarki. Derfor vil viktige beslutninger blir avgjort av viktige deltakere, og de viktige problemene har kun tilgang til de viktige løsningene. I en *segmentert* struktur vil hver deltaker, problem og løsninger være koblet opp mot spesifikke beslutningsprosesser. Deltakerne kan være knytt opp mot beslutningene basert på fagfelt og ekspertise, og videre vil bruk av standardprosedyrer benyttes under typiske betingelser (Cohen et.al 1982:27-31).

To ytterpunkter i den politiske organiseringen av beslutningsprosessene vil være den rendyrkede åpne og den rendyrkede hierarkiske strukturen. Som sagt vil beslutningsutfallet i et rendyrket anarki avhenge av flere løst koblede prosesser. Resultat blir her ikke fastlagt av en enkelt aktørs, eller gruppers makt. Belysningen av slike prosesser tydeliggjør hvorfor det plutselig ble mulig å fatte vedtak som tidligere var umulig. Et politisk-administrativt system er et forsøk på å forhindre slike plutselige og muligens uønskede sammenkoblinger. En spesifisering av roller, deltakelsesrettigheter, rutiner og standardprosedyrer er typiske organisasjonsmessige verktøy for å forhindre slike situasjoner.

I en rendyrket hierarkisk struktur vil som sagt spesielle typer beslutningsprosesser kobles opp mot spesielle typer aktører, problemer og løsninger. Resultatet blir at det oppstår klare målsetninger rundt klare mål-middel-oppfatninger. Slike situasjoner omfatter de mest populære modellene av offentlige beslutningsprosesser: regelanvendelse, problemløsnings-, forhandlings-, og lokalt selvstyre (Olsen 1984:86-88).

### 2.3.3 Policyvindu og policyentreprenører

I den foregående delen har jeg beskrevet separate strømmer i beslutningsprosesser. Disse separate strømmene kobles sammen ved kritiske anledninger. Et problem blir anerkjent, en løsning blir foreslått og utviklet, et politisk valgresultat tilrettelegger for ny politikkutvikling, og de potensielle begrensningene er få. Jeg vil her forklare hvilke prosesser som muliggjør en slik sammenkobling av de ulike strømmene. Jeg vil starte med *policyvinduer*, hva de er og hvordan de åpnes, og deretter sammenkoblingen av strømmene. *Policyentreprenører* spiller en viktigrolle i denne sammenkoblingen ved et åpent policyvindu ved å forbinde løsninger til problemer, overkomme begrensninger, og utnytte beleilige politiske hendelser.

*Policyvinduer* omtales gjerne på norsk som mulighetsvindu. Dette er anledninger for handling ved et gitt initiativ og omstendigheter for beslutningstaking. Slike mulighetsvindu presenteres fra tid til annen og er bare åpne for handling i begrensede tidsperioder. Til tross for at slike mulighetsvinduer kan være sjeldne og ikke åpne lenge, har store endringer i offentlig politikk vært resultat av slike hendelser. Kingdon (2003) viser til mulighetsvinduer i amerikansk politikk som muliggjorde offentlig helseforsikringsordning for eldre og handikappede, kalt "Medicare", og andre offentlige støtteprogrammer for utdanning under Johnson administrasjonens "Great Society" programmer. Slike vinduer kan åpnes på grunn av politiske endringer, det vil si utskiftning av regjering og endring i den ideologiske sammensetningen av nasjonalforsamlingen, endring i den rådende mening hos folket, eller det åpnes fordi nye problemer opptar oppmerksomheten til offentlige beslutningsaktører. Det finnes også hendelser som kan oppstå nokså plutselig, såkalte "focusing events", flykrasj, naturkatastrofer og andre nasjonale kriser som dermed åpner muligheter for forfekttere av løsninger på disse problemene (Kingdon 2003:165-169).

Når slike vinduer åpnes kan det hende at enkelte saksdeltakere ser en mulighet til å fremme sin hjertesak. Disse kalles *policyentreprenører* og er aktører som er villig til å bruke sine ressurser, tid, energi, omdømme, og penger til å fremme sine forslag i forventning om et fremtidig utbytte. Det kan være mange policyentreprenører, men kun de som har en rettighet til å bli lyttet til ender opp med å faktisk bli hørt. Denne retten baserer seg på ulike kilder: ekspertise; en evne til å snakke for andre, som i tilfelle hos en leder av en mektig interesseorganisasjon; eller en autoritativ beslutningstakings posisjon, slik som hos en leder av et politisk parti, en komité, eller en statsminister. I tillegg er det to andre kvaliteter som bidrar til policyentreprenørers grad av suksess. For det første handler det om personen er kjent for sine politiske forbindelser og forhandlingsevner. For det andre, og kanskje viktigst av alt,

suksessfulle entreprenører er utholdende. Dette innebærer å være villig til å investere store mengder ressurser på å få fremme sine ideer i hvilken som helst form for å fremme sakens gang. Utholdenhet vil ikke ene og alene være av avgjørende betydning, men i kombinasjon med de andre kvalitetene er det en viktig del (Kingdon 2003:179-181).

Beslutningsprosessen i forbindelse med innføringen av introduksjonsloven har vært en prosess over et lengre tidsrom. I den forbindelse vil det være av interesse å undersøke i hvilken grad policyvindu og policyentreprenører har hatt en effekt på prosessen. For å kunne gjøre dette vil det være behjelpelig med et verktøy for å kunne systematisere empirien i studien. Derfor vil jeg nå i neste del av studien presentere *policysirkelen* og hvordan jeg vil bruke denne inndeling av de ulike fasene i den totale beslutningsprosessen. Dette vil forhåpentligvis skape en bedre oversiktighet og samtidig kunne belyse koblingen av de fire ulike strømmene opp mot policyvindu og policyentreprenører.

## **2.4 Policysirkelen**

Utformingen av offentlig politikk blir gjerne sett på som en omfattende og kompleks prosess som inkluderer en mengde forskjellige beslutninger av utallige aktører. Historisk sett har en av de mest populære metodene for å forenkle utformingen av offentlig politikk, av analytiske årsaker, vært å illustrere det hele som en prosess av nært beslektede faser, hvor "inputs" (problemer) ender opp i "outputs" (offentlig politikk), i en nokså sekvensiell orden. Denne sekvensen refereres ofte til som *policysirkelen*.

I Howlett et.al (2009) presenteres en modell for *policysirkelen* som består av fem faser: agendasetting, policyformulering, beslutningstaking, implementering og evaluering.

*Agendasetting* handler om hvordan ulike saker blir tatt opp av de offentlige myndighetene, mens andre blir ignorert. Denne første fasen, og kanskje den viktigste av alle fasene i *policysirkelen*, dreier seg om hvordan problemer oppstår, eller ikke, på regjeringens agenda. Det som skjer på dette tidlige stadiet har avgjørende påvirkning på utfallet av de påfølgende fasene i sirkelen. På sitt mest forenklete dreier agendasetting seg om anerkjennelsen av en sak som et problem som trenger videre oppmerksomhet fra offentlige styresmakter (Howlett et.al 2009:92). *Policyformulering* referer til prosessen med å utarbeide forslag til handling på vegne av problemet som er blitt definert i den forrige fasen, og det forventes at beslutningstakerne velger en fremgangsmåte (Howlett et.al 2009:110). *Beslutningstakingsfasen* av prosessen er den hvor en, flere, eller ingen av de mange forslagene som har oppstått og blitt vurdert i de to forrige fasene, blir godkjent som en offentlig

framgangsmåte på feltet (Howlett et.al 2009:139). *Implementering* er fasen hvor beslutningene fra den forrige fasen blir satt ut i praksis i form av offentlig politikk (Howlett et.al 2009:160). *Evaluering* er den endelige fasen i policysirkelen og målet er her å vurdere hvordan en beslutning har hatt sin virkning (Howlett et.al 2009:178).

Som det vises av modellen ovenfor går veien mot et nytt offentlig politisk tiltak via flere ulike trinn. Av praktiske årsaker for gjennomførbarhet og med tanke på relevans for de forklarende perspektivene som skal brukes i studien, er det i dette case mest hensiktsmessig å avgrense fokuset til de tre tidligste fasene i policysirkelen. Derfor vil det bli presentert hvordan situasjonen før introduksjonsordningen ble oppfattet og deretter definert som et problem verdig å bli satt på den politiske agendaen. Deretter se på hvilke løsninger som ble formulert og diskutert, før det endelige lovforslaget til slutt ble behandlet på Stortinget.

## **2.5 Forklarende teorier**

Her presenteres de tre ulike perspektivene som vil bli brukt i studien for å forklare beslutningsprosessen rundt innføringen av introduksjonsordningen. Disse tre er: beslutningsprosesser som analytisk problem, beslutningsprosesser som interessehevding og forhandling, og beslutningsprosesser som (bi) produkt av sammenfall i tid (Roness 1997).

Modellene er valgt på grunnlag av hvordan de alle har en ulik tilnærming til beslutningsprosessen. De tre perspektivene baserer seg på ulike forutsetninger for hva organisasjoner er og hvordan disse handler. Videre har de forskjellig syn på hvilke forhold som bør vektlegges innen organisasjonsendringer, og hvordan organisasjoner vurderer og håndterer omgivelsene rundt seg.

### **2.5.1 Beslutningsprosesser som analytisk problemløsning**

Med bakgrunn i denne teorien blir beslutningsprosesser antatt som viljestyrte valg som avspeiler mål og forventninger hos sentrale aktører, som oftest ledelsen i organisasjonen. Denne strukturen forventes å skape rasjonalitet ved å rette ressursene mot forhåndssette mål. På denne måten blir beslutningsprosessen et resultat av analytiske vurderinger av forskjellige potensielle alternativer. Vektleggingen av rasjonelle valg som instrumenter for måloppnåelse forutsetter at lederne har rett til å fatte vedtak, og makt til å overvinne motstand fra andre grupperinger (Roness 1997:63).

Det blir videre lagt vekt på ledelsens kunnskap om og kontroll med hvordan de forhåndssette målene skal nås. I tilfelle andre gruppers mål og interesser trekkes inn i prosessen, blir det sett

på som et problem som også må løses på en analytisk måte. På denne måten er kontroll med omgivelsene viktig for aktørene. I tilfelle ved motstridende interesser, vil de sentrale aktørene forsøke å påvirke de andre aktørene til å handle i samsvar med sine mål (Roness 1997:64-65).

Når politiske beslutningsprosesser blir ansett som et resultat av rasjonell samfunnsplanlegging, er det viktig å fatte beslutninger basert på samfunnsøkonomiske lønnsomhetskalkyler. På bakgrunn av dette blir prosessen ansett som et rent analytisk problem og dermed en oppgave for eksperter og deres analyser. Målene antas da å være a priori gitte, selvsagte, og det forventes at politikerne lytter og handler etter fagfolkenes anbefalinger. Dette uttrykket for det allment beste og dets rangering av målene analytisk, forventes å redusere konfliktene mellom ulike særinteresser (Olsen 1989:22-23).

En av de eldste beslutningsmodellene er den rasjonelle modellen. Denne antar at offentlige politiske beslutningsprosesser er et naturlig søk etter maksimerende løsninger på komplekse problemer. I en slik prosess vil informasjon relevant for beslutningen bli innsamlet og deretter benyttet i en analytisk vitenskapelig måte for å vurdere det beste beslutningsalternativet. Beslutninger i den offentlige politiske arena ble derfor sett på som en parallell til den som foregikk blant markedsaktører som kjøpere og selgere. Den rasjonelle modellen blir også ansett som en idealmodell for beslutningsprosesser, og forespeiler at beslutningstakere konsekvent og forutsigbart foretar seg en serie av etterfølgende aktiviteter som fører til en beslutning.

Tidlige studier som benyttet seg av den rasjonelle modellen for å forstå beslutningsprosesser ga lovende resultater, men enkelte var kritiske til disse resultatene. Den mest kjente av disse var Herbert Simon, som argumenterte for at det fantes flere begrensninger som hindret beslutningstakere i å oppnå fullstendig rasjonalitet. Begrenset rasjonalitet var ifølge han en mer passende beskrivelse av den maksimerende rasjonelle beslutningsteorien. En av de viktigste begrunnelsene for denne modifiseringen var at beslutningsaktørene stod ovenfor kognitive begrensninger. Derfor ville det nesten være umulig for disse å vurdere alle potensielle alternativer og konsekvensene forbundet med disse. Videre ville denne kognitive begrensningen heller føre til at aktørene fokuserte på et begrenset utvalg av alternativer, og at disse alternativene ville bli bestemt ut av ideologiske, profesjonelle, kulturelle, og potensielt tilfeldige grunner. Det neste kritikkpunktet av den rasjonelle modellen baserte seg på at beslutningstakere måtte vite konsekvensene av hver beslutning på forhånd, noe som sjeldent er mulig, og som kostnad/nytte-analysen i den rasjonelle modellen krever (Howlett et.al

2009:144-146). Basert på denne kritikken konkluderte Simon med at beslutninger som baserer seg på den rasjonelle modellen aldri ville være totalt nyttemaksimerende, men heller basere seg på tilfredsstillende løsninger knyttet opp mot hvilke kriterier beslutningstakerne hadde satt for seg selv på det tidspunktet (March 1994:18-19).

Som nevnt ovenfor vil ledelsen i en organisasjon være avhengig av medvirkning fra andre grupper for å få utført sine ønsker. Hvordan ledelsen kan få dette til gjennom organisasjonsutformingen står sentralt innenfor byråkratiteori. I en byråkratisk organisasjonsform kan ledelsen blant annet styre ulike grupper ved direkte kontroll over hvordan forskjellige oppgaver skal utføres. I tillegg til dette kan ledelsen, gjennom fastlegging av over- og underordning mellom ulike grupper i organisasjonen, styre hva de vil utføre (Roness 1997:65-66).

## **2.5.2 Empiriske implikasjoner**

### *Aktiviseringsprosessen*

Med bakgrunn i det rasjonelle analytiske perspektivet kan det forventes en aktiviseringsprosess som følger klare regler for rett til deltakelse i prosessen. Videre vil koblingen mellom beslutningsstruktur og aktiviseringsprosess være klar. Det ventes også at det er ledelsen i Kommunal- og arbeidsdepartementet som initierer prosessen på det integreringspolitiske feltet. Deltakelsen i prosessen vil antas å være hierarkisk regulert, stabil, og basert ut i fra et kunnskaps og ekspertise grunnlag. Som nevnt ovenfor vil det også bli forventet at ledelsen ved behov kan bruke organisasjonsutformingen til å utøve direkte kontroll med hvordan ulike oppgaver skal fordels og utføres. Dette vil være spesielt aktuelt i policyformuleringsfasen i forhold til opprettelse av arbeidsgrupper og utarbeidelse av internrapporter. Videre vil bruk eksterne aktører benyttes ved behov for ytterligere ekspertise på et spesifikt fagområde. En slik bruk av utenforstående aktører kan også være brukt med hensikt for å skape større aksept rundt prosessen.

I forhold til *agendasettingsfasen* vil det forventes at den politiske ledelsen i KAD initierer prosessen med å sette offentlig politikk på integreringsfeltet. I *policyformuleringsfasen* vil det videre forventes at deltakelsen er sterkt kontrollert, begrenset, og basert på kunnskap og fagkyndighet. Denne rekrutteringen vil også være koblet opp mot klare mål og kriterier. Ved tilfeller av begrenset kunnskap angående saksfeltet vil det bli rekruttert utenforstående deltakere i form av for eksempel konsulenter. På grunn av et regjeringsskifte under formuleringsfasen vil det videre antas at deltakerne i prosessen endres. Dette kan i neste steg



føre til nye mål og middel sammenhenger fra disse nye aktørene. *Beslutningstakingsfasen* vil ut i fra et rasjonelt perspektiv antas å være preget av stabil deltakelse og stor grad av enighet blant politikerne i kommunalkomiteen gjennom deres innstilling og påfølgende forslag til vedtak i Odelstinget.

### *Defineringsprosessen*

Med bakgrunn i det analytiske perspektivet vil det ventes at den politiske ledelsen har klart formulerte mål for å løse de integreringspolitiske problemene tatt opp på agendaen. Den tidligere praksisen på feltet vurderes å være utilstrekkelig og ikke tilfredsstillende. Gjennom ulike strategier vil tilgangsstrukturen kontrolleres, slik at spesifikke problem og løsninger blir tatt opp til vurdering. Denne reguleringen vil derfor gi en stabil prosess med utstrakt enighet om målet. På grunn av utskiftninger i den politiske ledelsen vil det kunne oppstå nye forslag til målsetninger, men til tross for dette forventes en stabil og analytisk organisering.

*Agendasettingsfasen* forventes å være preget av en politisk ledelse med vilje til å sette integreringspolitiske utfordringer på den politiske dagsorden. *Policyformuleringsfasen* preges av en analytisk problemløsende prosess med et klart og presist mandat gitt av KAD til den tverrdepartementale arbeidsgruppen. I *beslutningstakingsfasen* vil det forventes en ryddig prosess der den foreslåtte politikken på integreringsfeltet er rasjonell samfunnsplanlegging basert på analytiske vurderinger av eksperter og fagfolk.

### **2.5.3 Beslutningsprosesser som interessehevding og forhandling**

I dette perspektivet blir beslutningsprosesser sett på som et resultat av forhandling mellom ulike aktører, men med forskjellige og ofte motstridende interesser. Hvordan disse aktørene utnytter sine tilgjengelige ressurser vil påvirke resultatet. Eksempler på slike ressurser kan være bruk av politiske nettverk, informasjonskontroll, og tid (Roness 1997:20).

Aktørene i prosessen vil vurdere de ulike løsningene basert på sine forhåndsdefinerte mål. Potensielle målkonflikter som oppstår underveis vil ikke kunne løses på en rent analytisk måte. De som kontrollerer prosessen må derfor kunne inngå kompromiss med andre aktører, og deretter vurdere løsningene opp mot deres egeninteresser, ettersom ingen kan ensidig påtvinge den andre en løsning. På denne måten blir det politiske aspektet tatt opp og problematisert i dette perspektivet. Antakelsen er at den totale beslutningsprosessen, som sagt, ikke kan sees på som en rent analytisk operasjon (Roness 1997:71).

Prosesen vil i første rekke være påvirket av aktørenes ressurser, allianser og interesser. I de enkleste beslutningsprosessene vil disse viktigste motsetningsforholdene være gitte. Aktørene vet hvilke interesser de har, hvem de deler disse med, og potensielle motstandere. Lojaliteter, identifikasjoner og målsetninger er derfor stabile i løpet av en slik beslutningsprosess. Utfallet av prosessen vil bli bestemt av de aktørene som klarer å etablere en vinnende koalisjon. Hvilke slike koalisjoner som dannes avhenger igjen av hva saken gjelder, hvilke ressurser aktørene har til rådighet, og graden av sammenheng mellom interesser og krav til de forskjellige aktørene. Maktfordelingen i organisasjonen vil være et resultat av tidligere forhandlinger mellom slike grupperinger. Slik sett vil organisasjonsstrukturen være en del av maktgrunnlaget til en vinnende koalisjon. Jo flere aktører som blir påvirket av endringsforslag, jo vanskeligere blir det å få støtte til disse endringene. Derfor vil det ofte være at krav om endring kommer utenfra den dominerende koalisjonen, slik at disse kan få større makt enn de nåværende har (Olsen 1984:79, Sætren 1983:15-16 og Roness 1997:73-74).

#### **2.5.4 Empiriske implikasjoner**

##### *Aktiviseringsprosessen*

Her vil det forventes en prosess som er karakterisert av mange forskjellige typer aktører som ut av rettigheter vil prøve å delta i de ulike beslutningsarenaene. Deltakingen vil avhenge av hvorvidt en beslutning betraktes som noe som kan utfordre aktørenes interesser og maktgrunnlag. Innen forhandlingsperspektivet er muligheten for sterk kontroll med beslutningsstrukturen mer begrenset enn i det rasjonelle perspektivet. Med et tema som integreringspolitikk vil det forventes at prosessen ganske fort deles inn i en interessekamp mellom ulike grupper som vil ha motstridende meninger på feltet. Videre vil prosessen være oversiktlig i den forstand at disse motstridende koalisjonene holder stand i løpet av saksgangen. Det kan spesielt tenkes at en konflikt vil oppstå mellom ulike forvaltningsnivå som kommune og stat, og en mindre konflikt mellom politiske partier angående grad av særbehandling av innvandrere opp mot resten av befolkningen.

I forhold til *agendasettingsfasen* vil det forventes at initiativet til å få tematikken opp på agendaen til de sentrale myndighetene stammer fra KAD, som har politikkfeltet som et av sine hovedområder. Den nåværende situasjonen i kommunene oppleves som utilstrekkelig og de sentrale myndighetene varsler en nytenking på feltet. Det kan også forventes konflikt i prosessen mellom aktører som ønsker endring og aktører som vil opprettholde den inneværende situasjonen. *Policyformuleringsfasen* antas å være preget av ulike meninger og

forslag fra forskjellige aktører som påvirkes av det foreslåtte tiltaket. Om spesielle interesser til enkelte politiske partier utfordres vil det forventes en økt deltakelse i prosessen. Samtidig vil integreringspolitikken anses som kompleks og teknisk vanskelig, og derfor vil det kunne bidra til å begrense antallet aktørers rett til deltakelse i beslutningsprosessen. Videre forventes det en relativt lav grad av politisk uenighet om hovedmomentene, det vil si, om hvorvidt integreringspolitikken har feilet og må utbedres. I en slik politisk prosess vil det forventes et økt fokus på det teknisk-økonomiske aspektet ved prosessen. I *beslutningstakingsfasen* vil det forventes en til dels kompleks prosess med mange sentrale politiske institusjoner, hvor ingen én enkelt aktør har fullstendig oversikt eller kontroll med saksgangen, men at interessehevding og forhandling vil resultere i en løsning.

### *Defineringsprosessen*

Med utgangspunkt i forhandlingsperspektivet kan en forvente en defineringsprosess preget av mange ulike problemoppfatninger og løsninger som vil avhenge av organisatorisk tilhørighet. Kompromiss og forhandlinger preger prosessen som fører frem til de løsningene som velges. Hvilke slags løsninger som velges preges da av hvilke ressurser de ulike aktørene har til rådighet. Om enkelte aktørers interesser blir utfordret vil de prøve å forsvare disse. Konflikt og motsetningsforhold vil basere seg på hvor store de foreslåtte endringene er. På et slikt omfattende felt som integreringspolitikk vil det derfor forventes at mange ulike aktører føler sine interesser utfordret, og derfor sette inn betydelige ressurser for å motvirke dette. Til slutt forventes det ut fra et forhandlingsperspektiv at koalisjonen med mest ressurser og størst maktgrunnlag vinner frem i prosessen.

I *agendasettingsfasen* forventes det at flere aktører med ulike synspunkt deltar i prosessen. Videre vil det oppstå uenighet i forhold til hvilken grad av endring det er behov for. Prosessen vil også være preget av aktørers ulike problemoppfatninger og løsningsforslag. De aktørene som er negativt innstilt vil gjerne være de som føler seg utfordret. Ulike politiske partier kommer fram til et resultat av forhandling og kompromiss. I *policyformuleringsfasen* vil det forventes en uenighet mellom ulike aktører angående hvilke løsninger som er best egnet. Integreringspolitikken vil gjerne fremstå som et kompromiss av kollektive beslutninger uten at det nødvendigvis er oppnådd fullstendig enighet. Enigheten vil basere seg på aktørers ressurser og de institusjonelle prosessene, de reglene som er blitt fulgt, og ikke nødvendigvis det konkrete innholdet i formuleringen. Departementene og embetsverket er viktige politikkkutformere, og innad i disse kan det eksistere interessekonflikter mellom byråkrater og

eksperter. Politikere kan derfor velge mellom å utforme en integreringspolitikk realisert ved kompromiss, eller prøve å endre ressurs og maktforholdene i samfunnet. Derfor vil prosessen i *beslutningsfasen* kunne betraktes som et tidsspesifikt kompromiss mellom enkelte aktører med forskjellige ressurser og motstridende interesser.

### **2.5.5 Beslutningsprosesser som (bi) produkt av sammenfall i tid**

Det siste teoretiske perspektivet antar beslutningsprosesser å være et resultat av andre saker og hendelser som oppstår på samme tidspunkt. Disse kan bestå av forskjellige uforutsette og situasjonsbestemte hendelser. Ideen er at beslutninger kan være løst sammensatte system, preget av tvetydighet (March & Olsen 1982). En betingelse for dette er at flere av deltakerne i prosessen velger å gå inn eller ut av beslutningsprosessen, har flere og forskjellige mål, og samtidig en utilstrekkelig innsikt i hvordan å oppnå disse målene (Roness 1997:85). Når en beslutningsprosess vedvarer over et lengre tidsrom og omfatter mange ulike aktører, vil det være en rimelig antakelse at dette vil redusere myndighetenes mulighet til å ha full styring og kontroll over prosessen. Dette medfører at beslutningene bærer mindre preg av analytisk vurdering, og interessehevding, og heller øker sjansene for et resultat basert på uventede og utilsiktede hendelser (Roness 1997:85 og Sætren 1983:17).

Koblingen av slike uventede hendelser med den pågående prosessen vil altså kunne påvirke resultatet av beslutningsprosessen. I hvilken grad slike hendelser vil ha en påvirkende kraft vil igjen avhenge av organiseringen av prosessen. Perspektivet legger også til grunn at enkelte aktører som ønsker å påvirke den pågående prosessen kan ha vanskeligheter med å oppnå ønsket resultat. Dette henger igjen sammen med at perspektivet vektlegger hvordan aktørene, ved tolkning at uforutsette hendelser, kan handle strategisk (Roness 1997:85-86).

Den egendynamikken som oppstår ved uforutsette hendelser kan føre til at beslutninger fremstår som tilfeldige eller uønsket. Når da resultatet, til tross for dette, presenteres som et resultat av rasjonell planlegging og styring, er dette en *post factum* konstruksjon fra deltakernes side. Slike beslutninger preget av en situasjonsfornuft og øyeblikkets rasjonalitet vil kunne oppstå når; a) mange deltakere aktiviseres og vandrer inn og ut av beslutningsprosessene, b) mange, inkonsistente, uklare og ustabile mål formuleres, c) mål-middel sammenhengene er dårlig forstått og problemene komplekse i forhold til analysekapasiteten, og den tid en har til rådighet, og d) det ikke finnes rutiner eller presedenser, og sjansene synker for at politikkkutformingene tar form som planlegging, rutiner eller koalisjonsbygging (Olsen 1989:28).

I prosesser hvor beslutninger ikke blir tatt, er forklaringen ifølge dette perspektivet at det har grunnlag i ulike kapasitetsbegrensninger, og ikke manglende vilje eller motstand fra beslutningstakerne. Begrensinger for bruk av tid og ressurser på enhver sak er eksempler på slikt. En annen begrensning er at det som oftest vil være mange forskjellige saker som konkurrerer om beslutningstakernes tid og oppmerksomhet. Dette gjør at det er begrenset hvor lenge én enkelt sak kan få dominere på dagsordenen. Videre kan det spesifikke problemet som opptok myndighetens oppmerksomhet og dermed ble satt på den politiske dagsorden, endre seg. Ved lengre beslutningsprosesser kan derfor det som var høyaktuelt tidligere, nå oppfattes som uaktuelt eller mindre viktig. En annen årsak kan være det at støtten i opinionen for å løse et problem har endret seg, og ikke selve problemets karakter (Sætren 1983:17-18).

## **2.5.6 Empiriske implikasjoner**

### *Aktiviseringsprosessen*

Med perspektivet om sammenfall i tid vil det kunne forventes en beslutningsprosess som går over et lengre tidsrom, og derfor en aktiviseringsprosess med mange forskjellige aktører som kommer inn og ut av denne prosessen. Deltakelsen kan være direkte innad i form av sentrale myndigheter, men også indirekte utad i form av andre offentlige deltakere som ønsker å ta del i debatten omkring temaet. Det forventes videre at deltakerne i aktiviseringsprosessen vil ha bakgrunn i forskjellige forvaltningsnivå, organisasjoner og politiske partier. Denne variasjonen i deltakermønsteret vil igjen føre til at det blir vanskelig å kunne forutsi på forhånd den direkte koblingen mellom den formelle beslutningsstrukturen og aktiviseringsprosessen. Bruk av ressurser og tidspunkt vil være avgjørende i prosessen. I beslutningsprosessen vil de aktuelle deltakerne søke arenaer hvor deres interesser blir påvirket og deres forslag hørt. Videre vil det forventes at prosessen som helhet preges av en kombinasjon av intendert rasjonalitet og tilfeldighet. Dette henger sammen med at individuelle rasjonelle handlinger kan føre til et uventet og overraskende utfall.

### *Defineringsprosessen*

Variasjonen i deltakermønsteret fra aktiviseringsprosessen vil også gjenspeile seg i defineringsprosessen. Mange ulike aktører vil gi forskjellige problemoppfatninger og løsningsforslag. Koblingen mellom tilgangsstrukturen og defineringsprosessen vil kunne bli styrt av uforutsette tilfeldige hendelser. Perspektivet åpner altså opp for at et policyvindu som for eksempel en hendelse innenfor målgruppen, innvandrerbefolkningen i Norge vil kunne påvirke prosessen. Prosessen som helhet vil være preget av en kombinasjon av intendert

rasjonalitet og tilfeldighet. Tilfeldige hendelser vil gi kunne lede arbeidet, og dermed problemoppfatning og løsningsforslag hos de sentrale myndighetene. Det forventes da at de sentrale aktørene i prosessen vil bruke disse hendelsene strategisk for å koble de opp mot deres mål og midler.

*Agendasettingsfasen* forventes å være preget av policyvindu og koblingen av ulike saker og hendelser. Det finnes minst fire slike potensielle vinduer som kan være av interesse for denne fasen. De to første baserer seg på en politisk opprinnelse av vinduene. Dette kan være i form av rutinemessige policyvinduer hvor institusjonelle hendelser som for eksempel valg av ny regjering åpner for handling på feltet. Mindre forutsigbare policyvinduer kan også oppstå, hvor enkelte politiske aktørers handlinger åpner opp for handling. De to andre potensielle policyvinduene har bakgrunn i problemoppfatningens opprinnelse. Dette kan være basert på ringvirkninger hvor relaterte saker blir koblet til allerede åpne policyvinduer. Den siste muligheten er totalt tilfeldig, hvor uforutsette hendelser åpner uforutsigbare policyvinduer. *Policyformuleringsfasen* forventes å være preget av deltakere som kommer og går i prosessen. Videre vil det være en utstrakt løpende vurdering av ulike forslag, samt policyentreprenører som ser muligheten for koblingen av løsninger opp mot hendelser. Den norske integreringspolitikken kan sies å være opptatt av langsiktige overordnede målsetninger, slik som i petroleumspolitikken. Til tross for dette, vil det i dette perspektivet åpne opp for forventninger om innslag av påvirkning fra "øyeblikkets opphissede stemning" i utformingen av integreringspolitikken. Ifølge Olsen 1989 er slike situasjoner vanlige. De oppstår også i petroleumspolitikken, til tross for politikernes ønske om langsiktighet på feltet. Bruk av et slikt perspektiv som forutsetter at integreringspolitikken er et resultat av tilfeldighet, vil derfor sjelden kunne brukes til å predikere utfall av beslutninger. *Beslutningstakingsfasen* vil være preget av forskjellige deltakere og deres rett til ulike beslutningsprosesser. Det kan tenkes at policyentreprenører vil kaste seg inn i prosessen ved åpningen av policyvindu. Oppnådd beslutning vil være preget av enighet, men et resultat av koblingen mellom uforutsette hendelser til en bestemt løsning.

## **2.6 Oppsummering av teoretisk rammeverk**

Dette kapittelet har vært en gjennomgang av både det beskrivende og forklarende teoretiske rammeverket. Selv om de tre beskrivende perspektivene som er blitt presentert her, samlet sett kan bli betraktet som motstridende, er tankegangen at de hver for seg har noe å bidra med i studien av prosessen, avhengig av formen på organiseringen av denne, og hvilket type

fenomen som studeres. Hver av de tre tilnærmingene fanger altså opp ulike aspekter ved faktisk politisk atferd og mangfoldet av politiske effekter på aktører i beslutningssituasjoner. Politikk utformes ofte i en kompleks dynamikk av rasjonell planlegging og problemløsning, normer og rutiner, interessehevding og forhandlinger og situasjonsbestemte uforutsette hendelser.

Hvordan jeg har tenkt å bruke de beskrivende og forklarende teoriene i analysen avhenger av hvilke data jeg anser har prediktiv verdi, og denne studien er forankret i en tradisjon av empiriske studier av beslutningsprosesser i formelle organisasjoner.

Den avgjørende koblingen av hvert perspektiv til situasjonen vil som sagt være empirisk, og bli undersøkt opp mot forventningene i kapittel 9 (analysen). Jeg har nedenfor valgt å legge ved en forenklet modell av hvordan jeg har tenkt å gjøre dette. Tabellen oppsummerer forventningene til aktiviserings- og defineringsprosessene i de tre perspektivene.

**TABELL 1 AVLEDET FRA OLSEN (1972) I: SCANDINAVIAN POLITICAL STUDIES YEARBOOK. bind 7**

	<b>Analytisk problemløsning</b>	<b>Interessehevding og forhandling</b>	<b>(bi) produkt av sammenfall i tid</b>
--	-------------------------------------	--	---

	<b>(Rasjonell modell)</b>	<b>(Politisk modell)</b>	<b>(Garbage can)</b>
<b>Aktiveringsprosess</b>	Få deltakere	Flere deltidsdeltakere, stabil prosess	Dynamisk og skiftende deltakelse
<b>Defineringsprosess</b>	Enkel og stabil definisjon av beslutningssituasjonen	Enighet om saksdefinisjon, men verdimessig uenighet om løsningsforslag	Kompleks prosess, medførende mange verdier og beslutningstakings variabler



### **3 Metode**

De tre valgte perspektivene krever ulike typer data og i dette kapittelet vil jeg gå gjennom den metode og forskningsstrategi som er blitt benyttet for å innsamling av data og empiri brukt for å besvare problemstillingen til studien. På de påfølgende sidene vil det argumenteres for hvorfor det er hensiktsmessig å gjennomføre en slik kvalitativ casestudie basert på innholdsanalyse av dokumenter. Deretter vil det bli forklart hvilke momenter som fokuseres på, og hva som anses som relevant i forhold til innholdsanalysen av dokumentene. Videre vil det redegjøres for operasjonaliseringen av de ulike dataene opp mot de tre perspektivene fra teorikapittelet. Avslutningsvis vil en betraktning av studiets mulighet for generalisering diskuteres, samt kvaliteten til materialet, vurderes, i forhold til validitet og reliabilitet.

#### **3.1 Avgrensning og forskningsdesign**

Formålet med denne oppgaven er å beskrive og forklare en prosess som har foregått i KAD, og som endte i innføringen av introduksjonsloven. Det er denne prosessen caset består av. Beslutningsprosessen er avgrenset i tid til perioden vinteren 1997 – sommeren 2003. Mange aktører har vært involvert i prosessen og avgrensingen av denne er mer vanskelig en tidsaspektet. Aktører som andre departement, Stortinget, og interesseorganisasjoner har deltatt i prosessen. Casestudier inneholder ofte et betydelig element av fortelling. Ettersom denne studien er interessert i spesielt en enhet og dens kompleksitet kan bruk av kvalitative forskningsopplegg ofte gi dypere innsikt i slike fenomen, som ellers kan være vanskelig eller umulig å sammenfatte i ryddig vitenskapelig formular (Flyvbjerg 2006:237).

##### **3.1.1 Casestudie som design**

Et av de essensielle kjennetegnene til casestudier er at det er en empirisk undersøkelse av et fenomen i en naturlig kontekst. Dette kan gjerne være en beslutning, hvor målet da er å belyse slike beslutninger, hvorfor de ble tatt, hvordan de ble implementert, og med hvilket resultat. Typisk er at casestudier inneholder få enheter, men mange variabler, og en rekke ulike kilder for å analysere fenomenet som studeres (Yin 2014:15-17).

For denne oppgaven er dette relevant ettersom beslutningsprosessene rundt innføringen av introduksjonsloven i Norge har vært en langvarig prosess med mange ulike aktører, problemoppfatninger og løsningsforslag. Beslutningsprosessen som studeres her er kompleks. For å kunne dekonstruere de ulike elementene av beslutningsprosessen, konteksten, og belyse utfallet, mener jeg derfor at et casestudie er en fornuftig forskningsstrategi. Casestudier åpner

opp for å kunne benytte seg av et mangfold av datakilder og dette gir en fleksibilitet i forhold til innhenting, analyse, og tolkning. Samtidig som en underveis får en bedre oversikt og forståelse av fenomenet som undersøkes, kan den analytiske framgangsmåten justeres i forhold til dette.

En vanlig innvending som ofte rettes mot casestudier er at det trengs mer nøysomhet i utføringen av opplegget. Altfor ofte reduseres kvaliteten til slike opplegg ved at forskeren har slurvet med de systematiske prosedyrene, eller latt tvetydighet påvirke analyse og konklusjon. Dette henger sammen med at casestudier mangler litt av de systematiske prosedyrene som forbindes med andre metodiske tilnærminger og tilhørende metodologiske tekster angående prosedyrer. For å bøte på dette har forskningsmetoden blitt presentert og evaluert i forskningsgruppen politisk organisering og flernivåstyring på institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap (Yin 2014:19-20).

En annen og likeledes vanlig innvending mot casestudier er spørsmålet om hvordan en kan generalisere fra et enkelt case? Generalisering innenfor vitenskapen utføres sjeldent fra et enkelt eksperiment, men heller fra flere grupper eksperiment. Analyseformålet til denne oppgaven er ikke å kunne generalisere fra det individuelle caset om innføringen av en enkelt lov til et univers, det vil si, alle lover. Ettersom forståelsen av det valgte caset vil inneholde spesielle kontekstuelle forhold som her er særs relevante, bør ambisjonen heller være å kunne bidra til å bedre forstå det enkeltfenomenet som studeres. Disse forbehold betyr ikke nødvendigvis at generalisering er utelukket, men heller at slikt er anvendelig for lignende case innen samme kontekst, altså andre beslutninger angående integreringspolitiske spørsmål.

### **3.2 Opplegg for datainnsamling**

Hva som er gode data for en studie kan avhenge av tema og problemstilling, og er noe som må vurderes nøye. I denne studien har jeg benyttet meg av det som blir omtalt av Grønmo (2004) og Yin (2014) som triangulering, det vil si bruk av ulike typer datakilder for å besvare forskningsspørsmålet. Dette er spesielt viktig fordi en slik bruk av forskjellige beviskilder, altså triangulering, tillater forskeren å belyse mer omfattende historiske og atferdsbaserte saker. Derfor vil ethvert funn eller en konklusjon i et casestudie være mer overbevisende og nøyaktig om det er basert på et flertall av forskjellige informasjonskilder (Grønmo 2007:132 & Yin 2014:120).

På bakgrunn av dette benytter studien seg av et stort og detaljert datagrunnlag. Datagrunnlaget for studien er hovedsakelig et bredt spekter av forskjellige typer offentlige dokumenter:

- Proposisjoner, stortingsmeldinger, innstillinger, dokument 8-forslag, referat fra debatter og vedtak på Stortinget, utredninger, høringer, og forskningsrapporter.

Supplert med dette vil det i tillegg bli brukt en mengde bøker innen forskningsfeltet innvandrings og integreringspolitikk.

### **3.2.1 Strategisk utvalg**

I forbindelse med utvelgelsen av data har det blitt utført et strategisk utvalg basert på systematiske vurderinger av hvilke enheter som ut fra teoretiske og analytiske formål er mest relevante og interessante for problemstillingen. Slik sett har det ikke blitt gjort noen innskrenking i forhold til utvelgelsen av offentlige dokumenter. Alle kilder som har vært av relevans er blitt inkludert. En årsak til dette er at prosessen med innføringen av introduksjonsloven har vært lite dekket i media. Debatten har for det meste foregått bak lukkede dører hos de sentrale myndighetene, eller internt hos relevante interesseorganisasjoner.

Et av kritikkmomentene nevnt ovenfor angående casestudier er at det ikke åpner for generaliseringer. Dette henger sammen med antakelsen om at casestudier er best egnet til å produsere hypoteser på et tidlig stadium i forskningsprosessen, som igjen er relatert til spørsmålet om strategisk utvelgelse. Når målet er å oppnå størst mulig informasjon angående et fenomen eller et problem er ikke et tilfeldig utvalg nødvendigvis den beste strategien. Dette er fordi det typiske eller gjennomsnittlige caset sjeldent er det som er mest rikholdig av informasjon. Atypiske eller ekstreme case avgir oftere mer informasjon fordi det aktiviserer flere aktører og essensielle prosesser i det som studeres. I tillegg er det ofte viktigere å belyse de mer dyptliggende årsakene for et problem og dets konsekvenser, enn å beskrive dets symptomer og hvor ofte det oppstår. Tilfeldige utvalg med vektlegging av representativitet vil sjeldent være i stand til å skape slik innsikt, men heller bedre egnet til å velge få case basert på validitet (Flyvbjerg 2006:229). Når formålet er teoretisk generalisering vil en slik strategisk utvelgelse være hensiktsmessig. Utvelgelsen baseres da på systematiske vurderinger av hvilke enheter, ut fra teoretiske og analytiske formål, er mest relevante og interessante. Ettersom denne studien har som hensikt å skape en mest mulig helhetsforståelse av beslutningsprosessen som studeres, vil en slik framgangsmåte være godt egnet. På bakgrunn av denne framgangsmåten har jeg måttet være fleksibel i forhold til utvelgelsen og foretatt strategiske vurderinger underveis i studien, som igjen har ledet til revurderinger av hvilke enheter som burde inkluderes. Avgjørelsen angående den endelige utvalgsstørrelsen kan være

vanskelig. Et viktig kriterium for denne vurderingen er at utvelgelsen avsluttes når inkluderingen av nye dataenheter ikke tilfører ny relevant informasjon i forhold til tidligere enheter eller problemstillingen. (Grønmo 2004:88-89). Som nevnt ovenfor har jeg i denne studien foretatt slike vurderinger og stoppet innsamlingen deretter. Med andre ord har jeg sluttet med inkluderinger av nye enheter etter at studien har nådd et *teoretisk metningspunkt*.

### **3.2.2 Dokumentanalyse**

Studien baserer seg på datainnsamling basert på dokumenter som kilde, og jeg vil benytte en kvalitativ utførelse ettersom den kan pågå parallelt med selve dataanalysen. En slik parallell prosess kan gagne problemstillingen ved at ettersom stadig flere tekster analyseres forbedres problemstillingen, og det kan i sin tur gjøre det klarere hvilke andre tekster som er av interesse (Grønmo 2004:187).

Dokumentene som jeg benytter meg av vil bli brukt til å beskrive og forklare problemstillingen, samt gi en kronologisk fremstilling av beslutningsprosessen. Ved benyttelse av de ulike dokumentene er ønsket å få innsikt i de ulike fasene i prosessen som studeres. De ulike aktive aktørene i prosessen belyses sammen med problemer, løsninger, og beslutningsmuligheter som oppstod i tidsperioden.

Ved bruk av offentlige dokumenter som kilde er det viktig å være bevisst på hva som faktisk kjennetegner slike. Språkbruken i slike er ofte veldig formelt og rettet mot et offentlig publikum. Slik sett kan de ofte fremstå som nøytrale, men faktisk være hensiktsmessig formulert. En mulig hensikt kan være å presentere aktørene og deres ønsker i et best mulig lys, for å slik skape sympati hos leseren. Aktørene i denne studien vil spesielt være Regjeringen og Stortingets arbeid innen integreringspolitikken. Disse aktørene kan ha en agenda om å presentere deres arbeid innen politikkområdet på best mulig vis. På bakgrunn av dette har jeg også benyttet meg av andre kilder som bl.a. forskningsrapporter og avisartikler, som kan være av nytte for å få en annen vinkling på prosessen.

To sentrale kilder til informasjonen om konteksten til bakgrunnskapittelet og beslutningsprosessen har vært bøkene *Hjelp og beskyttelse – Flyktningerådet 1946-1996* (Roll-Hansen & Østbye 1996), og *Hamskifte – Den norske modellen i endring* (Hippe, Jon M. 2007). Den første boken tar for seg utviklingen av Flyktningerådet og dets posisjon i den norske integreringspolitikken av flyktninger. Boken gir en grundig innsikt i utviklingen av en mer aktiv rolle for staten i dette arbeidet, og overtakelsen av funksjonene til Flyktningerådet. Materialet gir en verdifull innsikt i, og beskrivelse av disse helhetlige utviklingstrekkene og

hvordan det kunne bli aktuelt for å få politikkfeltet på dagsorden igjen. Boken og dens historiske fremstilling virker å ha god reliabilitet, og for å ytterligere forsterke dette inntrykket har jeg også benyttet meg av den andre boken for å få bekreftet og supplert informasjonen i den første. Jeg har i tillegg vært i kontakt med forfatterne av begge bøkene for å få kontrollert og diskutert innholdet.

Hovedparten av de sentrale kildene har, som nevnt ovenfor, vært offentlige dokumenter i form av proposisjoner, stortingsmeldinger, innstillinger, dokument 8-forslag, referat fra debatter og vedtak på Stortinget, utredninger, høringer, og forskningsrapporter. Offentlighetsloven har gjort arbeidet med å få tilgang til relevante kilder enkel, og jeg har benyttet Stortinget og regjeringens sine nettsider flittig for å få tilgang til ulike publikasjoner, samt bestilling av og tilsendt høringsuttalelser.

Alle de ulike kildene har vært valide, og belyst ulike sider av problemstillingen. De offentlige dokumentene har vært pålitelige i den forstand at de er grundig utarbeidet og har som hensikt å legge til rette for at offentlig virksomhet er transparent, og samtidig styrke informasjonsgrunnlaget.

### **3.3 Operasjonalisering: Hvilke data må samles inn?**

De tre perspektivene som er valgt for å forklare beslutningsprosessen gir ulike forutsetninger for hva slags informasjon som er relevant for hver av disse. I tabellen nedenfor vil jeg prøve å kategorisere dette arbeidet med datamaterialet. I denne systematiseringen vil jeg prøve å ta utgangspunkt i de relevante teoretiske momentene til hvert av perspektivene for problemstillingen sett opp mot informasjonsmaterialet for studien.

I *analytisk problemløsning* er en av forutsetningene at politikk utformes som rasjonell samfunnsplanlegging med hensyn til samfunnsøkonomiske lønnsomhetskalkyler om hvilke valg som er optimale. En enighet omkring dette prinsippet forutsetter at de ulike aktørene har tilgang til og benytter seg av samme informasjon og analysemodeller. Det blir derfor naturlig å lete etter variabler hos de sentrale myndighetene som viser til hvilken informasjon disse aktørene bruker. Dette kan for eksempel være ulike forskningsrapporter. Hvis det oppstår uenighet om ulike situasjonsoppfatninger og målsetninger, kan det avhenge av at aktørenes forskjellige vektlegging av informasjon.

I perspektivet *interessehevding og forhandling* som forutsetter en prosess med deltakere som i utgangspunktet kan ha ulike mål og oppfatninger, vil det spesielt være interessant å undersøke

forhandlinger og kompromisser som oppstår i beslutningsprosessen. Dette vil kunne avhenge av sammensetningen av aktører i beslutningsarenaer som regjeringen og på Stortinget. En viktig forutsetning vil være det klassiske skillet mellom venstre og høyre aksene i norsk politikk, og hvordan det påvirker de politiske partienes støtte for ulike forslag. Videre vil det her være interessant å se på hvem som stemte for og imot ulike forslag, samt argumentasjonen for dette.

I perspektivet *(bi) produkt av sammenfall i tid* forutsettes det at hendelser kan føre til en egendynamikk i politikken som fører til at denne fremstår som et biprodukt av andre hendelser og beslutninger som tilfeldig faller sammen i tid. Her vil konteksten være viktig, og det vil være relevant å se etter variabler innenfor målgruppen den norske innvandrerbefolkningen, samt de ulike aktørenes situasjonsoppfatning av denne.

**Tabell 2**

Perspektiv	Data og observasjon
Analytisk problemløsning	Hvilket informasjonsgrunnlag brukes av de forskjellige aktørene? Brukes denne informasjonen bevisst for å trekke slutninger?
Interessehevding og forhandling	Hvilke aktører er aktive i prosessen? Hvilke partier er i regjering og Kommunalkomiteen? Hvilke aktører er aktive utredningen, lovutvalget og høringen? Hvilke hovedprinsipper skaper uenighet?
(Bi) produkt av sammenfall i tid	Hvilke situasjonsbestemte hendelser og beslutninger har oppstått i tidsperioden?

### 3.4 Validitet og reliabilitet

For å vurdere forskningsdesignets kvalitet følger vanligvis en prosess med å vurdere dette opp mot ulike tester vanligvis brukt i empirisk samfunnsvitenskapelig forskning: (a) validitet og, (b) reliabilitet (Yin 2014:26).

Når en benytter seg av et omfattende datamateriale er det viktig å vurdere kvaliteten til dette opp mot validitet. Validiteten til datamaterialet referer til dens gyldighet i forhold til studiens problemstilling (Grønmo 2004:231). Det andre kriteriet, reliabilitet, referer til datamaterialets pålitelighet. En høy pålitelighet, og dermed høy reliabilitet, oppnås dersom en får identiske data ved bruk av det samme undersøkelsesopplegget på et ulikt tidspunkt om det samme fenomenet (Grønmo 2014:220).

I arbeidet med problemstillingen og de tre valgte perspektivene som skal belyse denne har jeg utledet empiriske implikasjoner basert på forutsetningene til disse. Ved å bruke tre ulike perspektiver og en utfyllende strategi, reduseres potensialet for at jeg i arbeidet med studien overser enkelte viktige forhold. Dette vil være med på å styrke validiteten til forskningsopplegget (Yin 2014:142). Bruk av en slik framgangsmåte hvor, forskjellige perspektiver tar for seg det samme datamaterialet, kan også by på utfordringer i tolkningsdelen av studien når disse peker i samme retning. På den positive siden vil bruk av flere perspektiver gi en fyldigere og mer detaljert beskrivelse av beslutningsprosessen som studeres (Yin 2014:120-121). Jeg har valgt her en slik mer detaljert beskrivelse til tross for dens potensielle utfordringer.

Min vurdering er at datamaterialet i studien er av god validitet ettersom jeg benytter meg av offentlige dokumenter, bøker og forskningsrapporter som er relevante for problemstillingen. Min egen kompetanse for innsamling av de kvalitative data som belyser relevante faser av beslutningsprosessen vil være av betydning for det som kalles kompetansevaliditet (Grønmo 2014:233-234). Jeg har gjennom strategisk utvelgelse og undersøkelse av tidligere forskeres arbeid på feltet kommet frem til relevant datamateriale. Dette grundige arbeidet kan være med på styrke tilliten til at det valgte datamaterialet er relevant for å belyse studiens problemstilling. De to kriteriene, validitet og reliabilitet, er blitt tatt hensyn til gjennom hele casets gjennomføring og ikke kun i dets startfase.

### **3.5 Grunnlag for generalisering**

Hvis resultatene av en studie kan vurderes som troverdig i forhold til validitet og reliabilitet, gjenstår spørsmålet om grunnlaget for at resultatene er av interesse, eller kan overføres til andre situasjoner. Dette er et spørsmål som er særlig relevant innenfor casestudier, og om det er mulighet for å generalisere fra et case til et annet (Kvale 2009:265). Heller enn å prøve å generalisere globalt kan en spørre seg om ikke kunnskapen generert ved et casestudie er av interesse eller er relevant for andre lignende situasjoner og fenomen.

Med denne studien er ikke formålet å utvikle en ny teori, men heller å kunne forstå en valgt prosess. Prosessen er definert som beslutningsprosessen rundt innføringen av introduksjonsloven i Norge. Hensikt vil være å prøve å øke forståelsen rundt lignende beslutningsprosesser i det offentlige. Ved benyttelsen av det beskrivende rammeverket er ønsket å belyse empirien på en oversiktlig måte. Gjennom det forklarende teoretiske rammeverket håper jeg å kunne utvide denne innsikten med å vise til dets forklaringskraft sett i lys av mitt case.

### **3.6 Oppsummering**

Denne studien har blitt lagt opp som et kvalitativt casestudie. Dette kapitlet har tatt for seg forskningsstrategien og benyttelsen studiets datamateriale. I tillegg har det blitt vist til operasjonaliseringen av de tre perspektivene i forhold til datamaterialet. Det har blitt pekt på enkelte svakheter ved casestudier, men dette har blitt vurdert som ikke for prekært ettersom målet med studien ikke er en allmenn generalisering, men heller å forstå en bestemt beslutningsprosess.

Beslutningsprosessen rundt innføringen av introduksjonsloven i Norge har vært en omfattende og langvarig prosess. Prosessen har inkludert mange forskjellige aktører, problemer, løsninger, beslutninger og beslutningsmuligheter. På grunn av dette har datamaterialet vært betydelig, og bearbeidelsen av dette opp mot problemstillingen utfordrende. I denne sammenheng har bruk av casestudie vært hensiktsmessig ettersom det gir mulighet for en grundig innhenting av informasjon om et fenomen og dens kontekst.



## 4 Bakgrunn

Dette kapittelet vil ta for seg utviklingen av norsk integreringspolitikk, og vil belyse arbeidet med ulike tiltak som ledet frem til ideen om en introduksjonsordning. Integreringspolitikk har vært et hett tema i Norge i mange år, og det har vært mange ulike synspunkter på løsninger og tiltak. Jeg vil her trekke frem ulike perioder og aspekter innen den norske integreringspolitikken, og fokusere på de hendelser som var toneangivende før de sentrale myndighetene varslet en reform av norsk integreringspolitikk og dermed satte temaet på myndighetenes dagsorden gjennom St. meld nr.17 (1996-97) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*. Hendelsesforløpet som vil belyses i dette bakgrunnskapitlet er gjengitt under i tabell 3.

**Tabell 3: Oversikt over viktige hendelser i norsk innvandrings og integreringspolitikk**

Bakgrunn/kontekst	
1946	Europahjelpen opprettes for å avhjelpe flyktningene i etterkrigstiden
1952	Halvstatlige Flyktningerådet opprettes med bakgrunn i Europahjelpen
1951-52	St.meld. nr 11 tar opp assimileringsspørsmål og fokuserer på inntak av arbeidsdyktige flyktninger
1973-74	St.meld. nr 39, første stortingsmelding som la retningslinjer for all innvandring til Norge. Vektla kontroll, begrensning, og videreførte fokuset på assimilering.
1978-79	St.meld. nr 84, anerkjente utfordringene med integrering av flyktningene i kommunene og ønsket å styrke Flyktningerådets apparat.
1979	Det budsjetterte normalinntaket med 50 flyktninger årlig overstiges med mer enn 20 ganger til 1000 årlig.
1982	Sosialdepartementets nyopprettede flyktningsekretariat overtar de statlige oppgavene i flyktningarbeidet fra Flyktningerådet. Kommunene overtar ansvaret for mottak og integrering av flyktningene.
1987	Kommunal- og arbeidsdepartementet oppretter Innvandreravdelingen og overtar Sosialdepartementets ansvar for flyktningpolitikk
1987-88	St.meld. nr 39 Om innvandringen, flyktningpolitikken blir for første gang sett i sammenheng med integreringspolitikken
1991	Endring i sosialhjelpslovgivningen åpner for vilkårsbruk i lov om sosiale tjenester
1993	Svenske kommuner får stille krav til betingelser angående deltakelse i

	kvalifiseringstiltak for nyankomne flyktninger
1994	"Hele-landet-strategien" lanseres for å motta det uvanlige høye antallet flyktninger fra det tidligere Jugoslavia
1996-97	St.meld. nr 17 Om innvandring og det flerkulturelle Norge. Lanserer behovet for en nasjonal reform av integreringspolitikken

#### 4.1 Den første flyktningpolitikken

Norges historie med flyktningpolitikk henger naturligvis sammen med den generelle utviklingen i det internasjonale flyktningarbeidet, og Flyktninghjelpen (tidligere kalt Det Norske Flyktningerådet) har vært en sentral aktør innen feltet. Et naturlig sted å starte på tidsaksen vil være ved etterkrigstiden. I 2016 vil Flyktninghjelpen kunne feire 70-årsjubileum på bakgrunn av den humanitære organisasjonens forgjenger Europahjelpen, opprettet i 1946. Europahjelpen ble opprettet etter at de to største humanitære organisasjonene i Norge, nemlig Norsk Folkehjelp og Norges Røde Kors tok initiativ til å avhjelpe blant annet nøden hos flyktningene i det krigsherjede Europa. I utgangspunktet var tanken at flyktningproblemet i Europa handlet om uheldige ettervirkninger av krigen, og at ved en stor samlet innsats ville disse raskt løses. Dette skulle vise seg å være langt vanskeligere gjennomførbart enn først antatt (Roll-Hansen & Østbye, 1996:13)

I 1922 ble Fridtjof Nansen utnevnt av Folkeforbundet som den første Høykommissær for flyktninger. Stemningen som rådet den gang var at overnasjonale og forpliktende internasjonale avtaler skulle opprettes for å hjelpe verdens flyktninger. Under den andre verdenskrigen i 1943 ble hjelpeorganisasjonen UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration) opprettet som organ for å hjelpe humanitært i Europa. Etter krigen så vesten seg tjent med å avløse denne midlertidige organisasjonen, og IRO (International Refugee Organization) ble opprettet som erstatter fra 1947 frem til 1951, da også den ble avviklet og erstattet med FNs generalforsamlings oppnevnte høykommissariat for flyktninger, som til dags dato er den mest sentrale internasjonale aktøren for flyktningarbeid (Roll-Hansen & Østbye, 1996:14).

#### 4.2 Starten på en norsk flyktningpolitikk

Rundt samme tid som FNs høykommissariat for flyktninger ble opprettet innså norske myndigheter at det var behov for en mer permanent løsning for mottak av flyktninger til

Norge. Problemene i Europa skulle vise seg å være mer vedvarende enn først antatt. Resultatet ble opprettelsen av Flyktningsrådet som en halvstatlig organisasjon bygget på den eksisterende strukturen til Europahjelpen. Organisasjonen skulle jobbe på vegne av Sosialdepartementet og for dens midler, og være ansvarlig for alt arbeid med mottak og integrering av flyktninger i Norge. Videre skulle organisasjonen også fortsette med det internasjonale hjelpearbeidet for flyktninger på frivillig basis, noe som skulle vise seg å gi grunnlag for fremtidige konflikter (Roll-Hansen & Østbye, 1996:14).

I sammenheng med at IRO ble nedlagt i 1947, hadde organisasjonen bedt alle medlemslandene om å opprette nasjonale flyktningskomiteer som erstatning for dens funksjoner. I Norge var det Sosialdepartementet som fulgte opp anbefalingen og opprettet en komité som skulle samarbeide mellom de involverte offentlige instanser og de private interesser i Norge. Naturligvis var det Europahjelpen de norske myndighetene henvendte seg til først, og i høsten 1952 ble den nye flyktningskomiteen som nevnt ovenfor opprettet på Europahjelpens eksisterende organisasjonsstruktur. I tillegg ble komiteens styre besatt av et flertall fra Europahjelpen, noe som ga organisasjonen en sterk forhandlingsposisjon ovenfor Sosialdepartementet (Roll-Hansen & Østbye, 1996:35-39).

Da det norske Flyktningsrådet ble offisielt opprettet 1. januar 1953, var dens halvstatlige struktur, bygget på Europahjelpens historie, allerede noe uklar. Dette kan skyldes på en grunnleggende uklarhet om hva innholdet i flyktningsarbeid skulle inneholde. På den ene siden var de offentlige myndighetene i Norge, som var mest opptatt av arbeidet med flyktninger i Norge, mens en på den andre siden i de frivillige organisasjonene var opptatt av å kombinere flyktningsarbeidet i Norge med arbeidet i utlandet. Resultatet skulle bli at det var organisasjonens tidligere fokus på det internasjonale humanitære arbeidet som også ble det mest tungtveiende fremover. Denne halvstatlige organisasjonen i Norge var ulik de andre lands arbeid med opprettelser av lignende flyktningskomiteer. Her var fokuset mer ensidig avklart på rollen med arbeidet for mottak og integrering av flyktninger på hjemmebane, og den norske organiseringens dobbeltrolle skulle, få betydning for flyktningspolitikken i Norge (Roll-Hansen & Østbye, 1996:39).

På bakgrunn av de store omveltningene som skjedde både internasjonalt og lokalt i forhold til organisering av flyktningspolitikken, trengte Norge å fastsette retningslinjene for arbeidet med flyktningene. Dette kom gjennom Stortingsmelding nr. 11 (1951-52) *Norges hjelp til flyktningene*. Her ble det stilt spørsmål om hvorvidt Norge helst skulle prioritere inntak av

såkalte "flyktningarbeidere", altså arbeidsføre personer, eller om de humanitære hensynene skulle veie sterkest (St.meld. nr.1,1 1951-52: 9). Til tross for henvisningen til tidligere praktisert politikk med inntak av både arbeidsuføre og arbeidsdyktige flyktninger, ble det i konklusjonen stadfestet at fokuset for fremtiden heller burde være på å ta imot arbeidsdyktige flyktninger (St.meld. nr.11, 1951-52: 11). Videre i meldingen ble det poengtert viktigheten av assimilering av flyktningene, og at mottakerlandets moralske forpliktelser ikke ville oppfylles ved kun mottak av flyktningene, men at det også måtte ytes en rimelig bistand under assimileringsprosessen (St.meld. nr.11, (1951-52:10). Det kan derfor påstås at tidlig norsk flyktningpolitikk var av den mer kyniske sorten hvor det norske samfunnets behov for arbeidskraft burde veie tyngst (Roll-Hansen & Østbye, 1996:43).

#### **4.2.1 Samarbeidet slår sprekker**

Allerede fem år etter opprettelsen av det halvstatlige Flyktningerådet var det krefter i Sosialdepartementet som ønsket en alternativ organisering av flyktningarbeidet i Norge. Årsaken var erfaringene med mottaket av de ungarske flyktningene i 1956, som de norske myndighetene hadde valgt å ta imot etter sterkt press fra både internasjonalt hold og den norske opinionen. Arbeidet med disse flyktningene ga utfordringer i forhold til bolig og arbeidssituasjon, noe som preget det norske flyktningarbeidet i lang tid. Måten situasjonen ble løst på i Norge var at flyktningarbeidet endret karakter. Myndighetene hadde presset på med desentralisering og aktivisering av det ordinære sosiale hjelpeapparatet for å løse situasjonen. På denne måten kunne Flyktningerådet bli sett på som overflødig. Under arbeidet med Ungarn-flyktningene hadde Flyktningerådet kun hatt ansvaret for selve mottaket av flyktningene til landet, mens kommunene hadde tatt seg av det sosialfaglige arbeidet. Til tross for en endret praksis valgte de norske myndighetene å fortsette flyktningarbeidet i samme stil som tidligere, med Flyktningerådet som en viktig bidragsyter til norsk flyktningpolitikk (Roll-Hansen & Østbye, 1996:58-60).

Under Flyktningerådets første periode på 1950-tallet hadde arbeidet vært fokusert på å hjelpe de europeiske flyktningene mest mulig. Dette skulle endre seg utover 1960- og 70-tallet hvor nye krisesituasjoner i andre verdensdeler ble gitt oppmerksomhet. I denne perioden kom flyktningene i den tredje verden på agendaen, og Norge fikk for første gang en merkbar innvandring fra ikke-europeiske land. Det er i denne perioden at den første norske stortingsmeldingen om innvandringspolitikk ble fremlagt (Roll-Hansen & Østbye, 1996:85).

### 4.3 Integrering eller assimilering?

På 1970-tallet fikk Norge som sagt en ny og større innvandring enn tidligere. Denne nye innvandringen ga grunnlaget for en ny vurdering av den norske politikken på feltet. Dette kom i form av Stortingsmelding nr. 39 (1973-74) *Om innvandringspolitikken*. Det hadde ikke tidligere vært fremlagt noen melding om innvandringspolitikk i norsk historie, selv om deler av politikken hadde blitt behandlet i enkelte tidligere offentlige dokumenter. I meldingen ble det lagt frem hvilke retningslinjer som burde gjelde for all innvandring til Norge, sammen med en midlertidig stopp av all arbeidsinnvandring for perioden 1.juli 1974 – 30. juni 1975 (St.meld. nr. 39, 1973-74:3). Til tross for at det ble pekt på ønsket om et større kunnskapsgrunnlag for vurderingen av innvandringspolitikken, så KAD det tjenlig med en bred drøfting av innvandringspolitikken i Stortinget (St.meld. nr. 39, 1973-74:69). Videre ble det i meldingen erkjent det at de store sosiale og økonomiske problemene som fantes i store deler av verden ikke var noe som Norge kunne isolere seg fra. Allikevel ga meldingen et klart ønske om at disse problemene helst burde løses ved tiltak innen de berørte landene, ettersom det var en begrensning for hva det norske samfunnet hadde av kapasitet for å absorbere en stor innvandring. Innvandringen måtte derfor holdes under kontroll, og etter at perioden for innvandringsstoppen var opphevet skulle norsk innvandringspolitikk basere seg på strengere vilkår en tidligere (St.meld. nr. 39, 1973-74:69-70).

Utover 1970-tallet hadde oppfatningen ovenfor behandlingen av flyktingene som kom til landet endret seg. På 1960-tallet og tidligere rådet det, som tidligere nevnt, et ønske om assimilering av flyktingene. Dette endret seg med stortingsmeldingen i 1974. Her ble integreringen sett på som et forhold av "to-sidig karakter; på den ene side den enkelte utlendings tilvenning til norske forhold, på den annen side nordmenns tilvenning og akseptering av nasjonale minoriteter i landet" (St.meld. nr. 39, 1973-74:72).

Samtidig med denne nye innvandringen på 1970-tallet var det naturligvis Flyktingerådets innenlandsavdeling som økte mest. Flyktingerådet hadde hovedansvaret for flyktingene som kom til Norge, og det var deres sosialarbeidere som veiledet flyktingene gjennom de administrative oppgaver, og ga språkkurs og orienteringer om det norske samfunnet. Den første perioden flyktingene oppholdt seg i landet var nettopp i Flyktingerådets mottakssentraler. Her fikk flyktingene penger for livsopphold etter fastsatte regler. Videre ga sosialavdelingen oppfølging med å skaffe bolig og møbler. Planen var så at etter de seks første månedene skulle videre oppfølging overføres til det ordinære sosiale hjelpeapparatet i

plasseringskommunene. I mange tilfeller viste dette seg å ikke være gjennomførbart, og Flyktningerådets sosialavdeling ble nødt til å fortsette oppfølgingen av flyktningene videre utover de planlagte første seks månedene. Økningen i antall flyktninger som kom til Norge avslørte svakheter ved det systemet og den politikken som ble ført i Norge. Denne situasjonen førte til at Flyktningerådet fikk et større ansvar for integreringspolitikken enn opprinnelig tiltenkt, og skulle vise seg å få konsekvenser for den fremtidige rollen for organisasjonen på politikkområdet i Norge (Roll-Hansen & Østbye, 1996:92).

#### **4.4 Fokus på innland eller utland?**

Sosialdepartementet lot seg bemerke av den til tiders vanskelige situasjonen Flyktningerådet hadde med integreringsarbeidet og begynte arbeidet med en ny stortingsmelding på feltet. Arbeidet med meldingen viste seg å bli mer komplisert enn først antatt. Utenom alle de vanskelige spørsmål av juridisk og utenrikspolitisk karakter, var et av konfliktområdene knyttet til Flyktningerådets dobbeltrolle som aktør på vegne av staten for mottak og integrering, og i tillegg frivillig hjelpeorganisasjon med hovedfokus på hjelpearbeid for flyktninger i utlandet. Et problem ble spørsmålet om hva en slik stortingsmelding med tittelen "*Om Norges hjelp til flyktninger*" skulle inneholde? Var det her snakk om å inkludere hjelpearbeidet for flyktninger i utlandet inn i meldingen om den norske flyktningpolitikken? På bakgrunn av dette ble styreformann i Flyktningerådet Henrik Hauge og kontorsjef Eva Dunlop innkalt til et møte i Sosialdepartementet for å diskutere innholdet i meldingen og utlandsarbeidets relevans. Opprinnelig hadde arbeidstittelen på meldingen vært "*Om bistand til flyktninger i Norge*", men denne ble så endret til "*Om Norges hjelp til flyktninger*", i tillegg ble meldingen utvidet til å inneholde temaer som var av interesse for Flyktningerådet. Et av disse temaene var: *En oversikt over hva Norge gjør for flyktninger i andre land*. Slik sett fikk Flyktningerådet en annerkjennelse av departementet for sitt arbeid i utlandet, og likeledes ble begrepet "flyktningpolitikk" ment å innebære både en nasjonal og internasjonal dimensjon. Det er likevel verdt å stille spørsmål om hvor mye en skal vektlegge dette, ettersom størstedelen av den 70 siders lange stortingsmeldingen omhandlet innenlandsarbeidet, mens kapitlene som omfattet utenlands dimensjonen var et fåtall sider. For de norske myndighetene dreide norsk flyktningpolitikk seg i all vesentlighet om asyl- og innvandringspolitikk. Å inngå et kompromiss med Flyktningerådet kan sees på som en nødvendighet ettersom sosialdepartementet ønsket å fortsette samarbeidet med Flyktningerådet om innenlandsarbeidet som tidligere (Roll-Hansen & Østbye, 1996:98-99).

#### **4.4.1 Stortingsmeldingen**

Stortingsmelding nr. 84 (1978-79 *Om Norges hjelp til flyktninger* hadde som formål å gjennomgå de generelle retningslinjene for arbeidet med flyktninger i Norge, gi en oversikt over ulike problemer de norske myndighetene hadde på feltet, og å foreslå nye tiltak for å drive integreringsarbeidet på en mer smidig og effektiv måte (St.meld.nr 84 1978-79:4). Med meldingen ville myndighetene bygge på og videreutvikle de erfaringer en hadde fra flyktningarbeidet. Sosialdepartementet fastslo at den nåværende ordningen med Flyktningerådet som det sentrale utøvende organ i innenlandsarbeidet fortsatt var ønskelig, til tross for det økende antallet flyktninger som var kommet til Norge. Løsningen, slik Sosialdepartementet så det, var å styrke Flyktningerådets faste apparat. Videre i meldingen ble det vist til problemer med kommunenes ansvar for flyktningene, og det utilstrekkelige grunnlaget ulike sosialkontorer i kommunene hadde for å ivareta oppgavene med å gi råd og veiledning til flyktningene. Det ble pekt på for dårlig bemanning, opplæring, og det faktum at Flyktningerådet ikke hadde hatt kapasitet til å drive den ønskede informasjonsvirksomheten som var tilstrekkelig ovenfor personell ved kommunale sosialkontorer. Dette skulle nå intensiveres (St.meld.nr 84 1978-79:8). Et av tiltakene var å utvide Flyktningerådets personale, noe som var blitt gjort ved flere anledninger i tidligere år. Utvidelsen hadde spesielt tatt fart etter 1972 på grunn av et betydelig større inntak av flyktninger. De var også blitt nødt til å benytte utstrakt bruk av midlertidig ansatte (St.meld.nr. 84 1978-79:64). Uansett hvilke problemer det ble henvist til i stortingsmeldingen var det et klart og tydelig budskap om at samarbeidet mellom Flyktningerådet og Sosialdepartementet var det beste og eneste alternativet norske myndigheter hadde til rådighet.

#### **4.5 Splittelse – staten overtar**

Til tross for intensjoner om å forbedre og å bygge videre på Flyktningerådet som ansvarlig organisasjon for integrering av flyktningene kom det til en slutt tidlig i 1980-årene. Innenlandsarbeidet med flyktningene ble overtatt av staten, mens Flyktningerådet beholdt utenlandsarbeidet. Den avgjørende faktoren hadde vært det kontinuerlige presset fra de økende flyktningstrømmene til Norge. Dette kombinert med at rådets økonomiske og organisatoriske rammer ikke hadde økt tilsvarende (Roll-Hansen & Østbye, 1996:105).

Splittelsen kan også omtales som en del av "frivillighetens integrasjon", et begrep som Håkon Lorentzen benytter i sin doktorgradsavhandling om forholdet mellom staten og de frivillige velferdsprodusentene i Norge (Lortenzen 1994:4). Begrepet er ment å beskrive en prosess

hvor sosiale oppgaver og tjenesteytelser blir overført fra frivillige organisasjoner og over til velferdsstatens ansvarsområde. Lorentzen peker på at "sammenvevinger" mellom ulike velferdsprodusenter kan skape grunnlag for motsetninger. Dette kan skje på bakgrunn av forskjellige målsetninger, arbeidsformer og organisasjonskultur. I Norge og andre velferdssamfunn er det et flertall av ulike organisasjoner som driver velferdsarbeids. Deres arbeid kan, som i tilfellet med Flyktningerådet og de norske myndighetene, bringe dem inn i et samarbeid hvor det ytes økonomisk støtte. Slik støtte kan også bringe med seg ulike påbud og restriksjoner fra myndighetens side. Statens normer og vurderinger kan være forskjellige fra samarbeidsorganisasjonens egne, og dermed kan integrasjon dem imellom by på konflikter (Lorentzen 1994:9-10).

Et grunnleggende spørsmål innen statsvitenskapen er om hvordan en kan sikre at folkeviljen faktisk når frem til de som tar beslutningene. Innen demokratisk teori antas det at folkeviljen kommer til uttrykk gjennom frie valg, men at et av særpregene ved det representative demokratiet er at folk gir uttrykk for sine synspunkter på forskjellige måter: gjennom parti og valg, interesseorganisasjoner, aksjoner og massemedier etc. Ved slike metoder blir det nødvendig å kunne sammenligne disse forskjellige praksisene. Hvor mye innflytelse får disse forskjellige meningsgruppene i de ulike kanalene, og hvordan er styrkeforholdet mellom dem? Vil innholdet i beslutningene som tas på vegne av det offentlige endres på bakgrunn av styrkeforholdet mellom de ulike kanalene? (Olsen 1984:14-16).

Til tross for at det i Norden har vært samarbeid mellom frivillige organisasjoner og staten, har disse ikke blitt tillagt stor politisk og ideologisk betydning. Velferdsordninger har vært sett på som et offentlig ansvar, og skillet mellom stat og sivilt samfunn har vært av mindre betydning. I andre mer liberale land som USA, England og Nederland har de frivillige organisasjonene blitt gitt en mer selvstendig posisjon. Dermed har de frivillige organisasjonenes rolle som iverksettere av offentlig politikk i Norge vært en naturlig løsning. Politiske målsetninger har på flere områder blitt realisert gjennom disse organisasjonene. Spørsmål som da kan stilles er om enighet mellom offentlige målsetninger og organisasjonenes egne alltid er mulig? Hvem sine verdier er det som gjenspeiles ved realisering av offentlig politikk, og hvorfor velger staten å bruke disse organisasjonene kontra å etablere egne organ? (Lorentzen 1994:10-11).

Overtakelsen av innenlandsarbeidet betydde at staten nå overtok arbeidet med å integrere flyktningene, et arbeid Flyktningerådets sosialavdeling på statens vegne og for statlige midler hadde utført siden 1953.



#### 4.5.1 Budsjettet sprenges

På slutten av 1970-tallet ble det tydelig hvor lite det budsjetterte inntaket av flyktninger faktisk stemte med realitetene. Misforholdet var stort og det økte for hvert år. Frem til og med 1979 var det budsjetterte normalinntaket stipulert med 50 flyktninger årlig. I realiteten var det i 1970 ca. 100, mens i 1975 hadde det doblet seg til omtrent 200, og i 1978 var det igjen steget til ca. 500 flyktninger. For Flyktningerrådet betydde dette at de måtte skaffe bolig og undervisning for mer enn ti ganger så mange flyktninger som det var budsjettert for. Det påfølgende året hadde antallet igjen doblet seg til rundt 1000, altså rundt 20 ganger flere flyktninger enn det som var budsjettert for. Myndighetene måtte overføre tilleggsbevilgninger til Flyktningerrådet som strevde med den utfordrende situasjonen (Roll-Hansen & Østbye, 1996:106).

Den nye hverdagen for Flyktningerrådet var blitt slik at innenlandsarbeidet nå utgjorde en så omfattende del av organisasjonen av det trengtes større endringer enn de som tidligere var blitt utført. I oktober 1980 vedtok derfor styret å henvende seg til Sosialdepartementet for å komme frem til en løsning som omfattet en betydelig organisatorisk endring. En av begrunnelsene var at Flyktningerrådet nå nærmest opererte som et direktorat, og ikke som et halvoffentlig organ som det først var tiltenkt. Den naturlige kombinasjonen av innenlands- og utenlandsarbeidet var nå ikke lengre gjennomførbart. Prosessen med omorganiseringen skulle vise seg å ta lengre tid enn først antatt. Først i desember 1981 vedtok Stortinget opprettelsen av *Statens Flyktningssekretariat*, "fra det tidspunktet Sosialdepartementet bestemmer". Det skulle vise seg å ta enda lengre tid før staten kunne overta, og i mellomtiden ble styrefunksjonene for innenlandsarbeidet styrt av et interimstyre. I denne perioden het både den nye statlige organisasjonen, og den gamle, med ensidig fokus på utenlandsarbeid Det norske Flyktningeråd. Dette skapte forvirring hos publikum, og misnøye i begge organisasjonene. Spesielt hos det opprinnelige Flyktningerrådet fordi den nye statlige organisasjonen ble utsatt for mye negativ publisitet i media (Roll-Hansen & Østbye, 1996:116).

Den negative dekningen i pressen illustrerer godt hvordan problemene med integreringsarbeidet innenlands fortsatte. Den nye statlige organisasjonen med ansvaret for integreringen fikk de samme vedvarende problemene som tidligere. Sammen med det nye ansvaret overtok staten også de ansatte fra den tidligere organisasjonen. Problemene med budsjetteringen over antallet flyktninger som ble forventet og det reelle antallet skulle vise seg å vedvare (Roll-Hansen & Østbye, 1996:117).

## 4.6 1980-tallet og den nye innvandringen

Under det som her vil bli omtalt som den nye innvandringen, fra 1980 og frem til starten av 2007, er innvandrernes andel av befolkningen i Norge tredoblet.<sup>1</sup> I 1980 var innvandrerbefolkningen ca. 95 000 personer. Ved inngangen til 2007 var den vokst til 415 000 personer, og personer med innvandrerbakgrunn utgjorde dermed 8,9 prosent av befolkningen. Det er spesielt utfallet av denne perioden av Norges innvandringshistorie som er fokuset i denne studien (Djuve & Kavli 2007:197).

Utover denne perioden kan en argumentere for at Norge er inne i en *fjerde* bølge av innvandring. Denne er preget av nye situasjoner som for eksempel utvidelsen av medlemslandene i Den europeiske union (EU), og nye konflikter i Midtøsten slik som krigen i Syria. Polens innlemmelse i EU og Schengen-avtalen i 2004 har medført til at i 2016 har Norge 95 700 personer fra Polen, og disse er dermed den desidert største innvandrergruppen i landet. Videre har krigen i Syria gjort at innvandrere fra landet har hatt den kraftigste tilveksten blant innvandrergruppene, prosentmessig. Per 1. januar 2016 var antallet syriske innvandrere 9700, mens året før var antallet 5400 (SSB 2016).

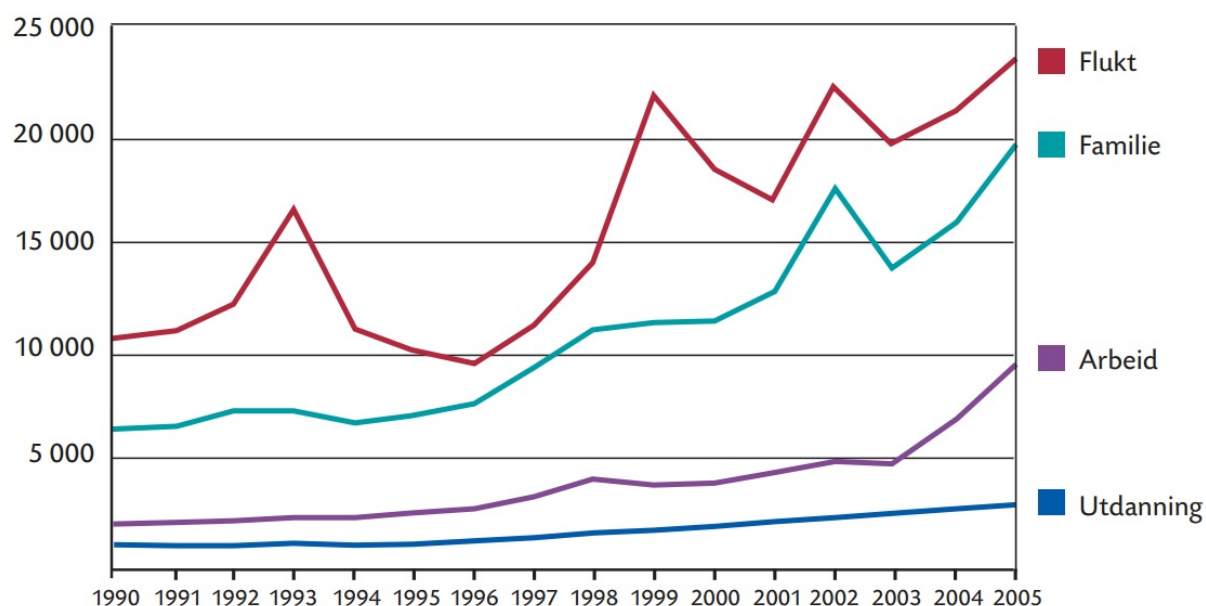
### 4.6.1 Tre bølger av innvandring

I verket *Norsk innvandringshistorie* skriver Grete Brochmann om tre såkalte bølger i den nyere innvandringen til Norge (Brochmann 2003:161). Den *første* bølgen startet i 1960 og varte fram til innvandringsstoppen nevnt tidligere i 1975. Denne bølgen var preget av enslige menn på søk etter arbeid. Den *andre* bølgen er preget av familieinnvandring hvor de tidligere enslige mennene hentet sine ektefeller, barn og i enkelte tilfeller foreldre til Norge. *Tredje* bølge startet på slutten av 1970-tallet, og pågår fortsatt ifølge Brochmann. Perioden preges av det økende antallet flyktninger og asylsøkere som kommer til Norge. I perioden fra den første bølgen i 1960 og fram til 1980 hadde flyktningpolitikken i stor grad vært regulert. Få fikk opphold og kom som oftest ikke på egenhånd. Etter 1980 endret dette seg og flyktningene kom nå på egenhånd og i et økende antall.

I 2006 utgjorde arbeidere, familiegjensforente og flyktninger hver omtrent 1/3 av den totale innvandringen til Norge. Toppunktene i flyktninginnvandringen kan leses av i figur 4.1. Krigen i Jugoslavia på midten av 1990-tallet utgjør en slik topp. Videre finnes det topper i samsvar med konfliktene som pågikk i Irak i 1999 og Afghanistan i 2002.

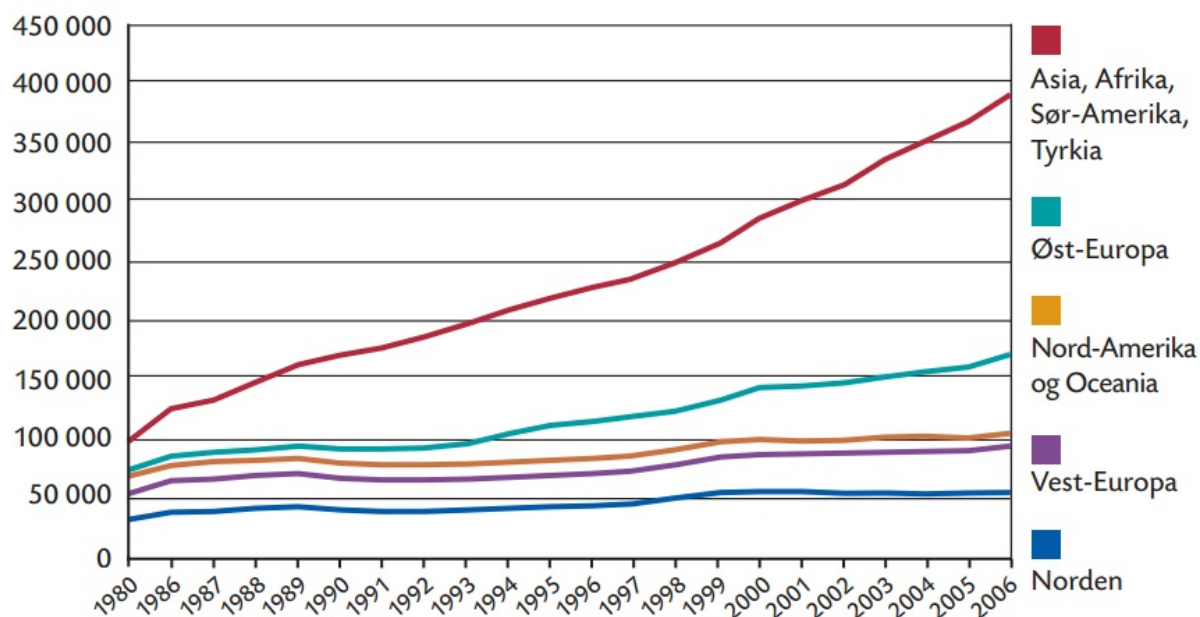
---

<sup>1</sup> Innvandrere defineres her som personer født i utlandet av to utenlandske foreldre og personer født i Norge av to utenlandske foreldre. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

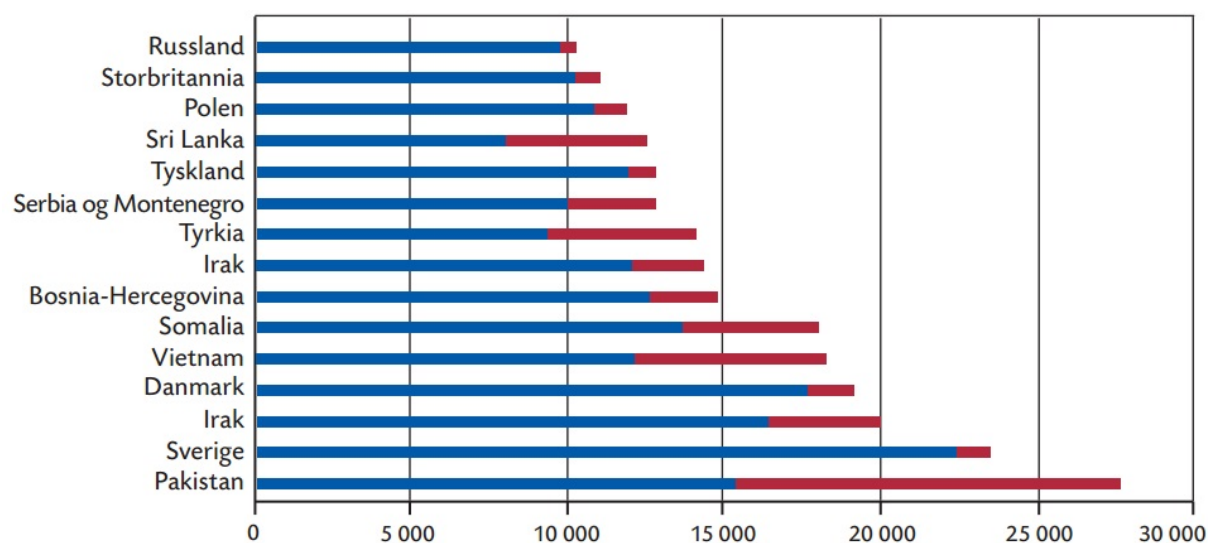


**Figur 4.1: Årlig innvandring etter innvandringsgrunn.**  
**Kilde: Statistisk sentralbyrå, befolkningsstatistikk.**

Den fortsatte økningen i innvandrerbefolkningen i Norge ble betegnet av innvandring fra ikke-vestlige land. I 2006 var den største innvandrergruppen personer med pakistansk bakgrunn. Gruppen er også ansvarlig for den største gruppen av etterkommere, altså personer født i Norge, men av to utenlandskfødte foreldre. Den samme tendensen viser seg også i de to største flyktninggruppene fra Somalia og Vietnam. Bakgrunnen for hvilke flyktninger som kommer til Norge henger sammen med de ulike konfliktsituasjonene i verden, Norges innvandringspolitikk og arbeidsbehov samt diasporaen allerede i landet. Fra 2007 bodde det ikke-vestlige innvandrere i alle landets kommuner unntatt Beiarn og Osen. Store forskjeller finnes mellom de forskjellige kommunene i antall innvandrere av den totale befolkningen. Oslo skiller seg ut med den største andelen på 23 prosent, og i 14 andre kommuner utgjør andelen 10 prosent eller mer. Ser man på Oslo og Akershus fylke finner man her omtrent halvparten av den ikke-vestlige innvandrerbefolkningen i Norge. I motsetning til arbeidsinnvandrere som bosetter seg der det finnes arbeid, blir flyktninger plassert i den kommunen som eventuelt velger å ta imot dem. Fram til og med 1994 hadde praksisen vært at kun et fåtall norske kommuner valgte å ta imot flyktninger, men dette endret seg med det uvanlig store mottaket av flyktninger fra det tidligere Jugoslavia. Kommunal- og arbeidsminister Gunnar Berge lanserte derfor begrepet "nasjonal dugnad" og det som ble kjent som "hele-landet-strategien".



**Figur 4.2: Innvandrerbefolkningen fra 1980-2006 basert på regional bakgrunn.**  
**Kilde: Statistisk sentralbyrå, Befolkningsstatistikk.**



**Figur 4.3: De 15 største innvandrergruppene i Norge per 1.1.2006. Rødt markerer etterkommere.**

**Kilde: Statistisk sentralbyrå, Befolkningsstatistikk.**

## 4.7 Diskurs

Som illustrert ovenfor har Norge vært preget av "den nye innvandringen" i drøyt 50 år (Brochmann 2006:34). Denne omfattende ankomsten av innvandrere har bydd på flere og ulike utfordringer for de norske myndighetene. Bakgrunnen for, og utformingen av

integreringspolitikken, vil kjennetegnes av de som kommer til landet og hvordan det går med dem. Gruppen i den siste bølgen var preget av større kompleksitet enn tidligere. Det ble derfor iverksatt ny kunnskapsutvikling for å finne frem til en best mulig integreringspolitikk.

Introduksjonsordningen som studeres i denne oppgaven var et nytt og unikt integreringspolitisk tiltak i norsk sammenheng da den ble innført. I tiden før den nye ordningen var de norske integreringstiltakene i kommunene preget av en stor lokal variasjon, og lite detaljstyring fra de sentrale myndighetene. Resultatet av introduksjonsordningen skulle være at det ble benyttet mer detaljerte retningslinjer for kommunene fra sentralt hold.

#### **4.7.1 Forskningsfelt og politikk**

Diskursen som rådet på 1980-tallet for den norske integreringspolitikken var preget av en sterk toleranse for ulikhet, parallelt med at det var lite debatt omkring potensielle utfordringer knyttet til kulturelle forskjeller mellom minoritets og majoritetsgrupperinger i samfunnet (Djuve & Kavli 2007). I store samfunnsfaglige miljøer ble kritikk mot innvandrere og innvandring ansett som et utslag av dårlig moral og fremmedfiendtlighet (Brox 1991). Resultatet ble at den norske integreringspolitikken helt frem til midten av 1990-tallet var preget av en kulturel relativistisk holdning, hvor en bevaring av innvandrernes kulturelle sætrekk var sentralt. Et ytterliggående eksempel på dette var advarselen som innvandrersforeldre fikk i St.meld. nr 74 (1979-80) *Om innvandrere i Norge*, hvor assimileringsfaren ved å sende barna sine i norske barnehager ble fremhevet (Djuve & Kavli 2007:204).

En gradvis endring av den integreringspolitiske diskursen fant sted på 1990-tallet. Dette skjedde i sammenheng med at Frp brukte innvandring som en hoveddel av sin politiske kampanje. Det samme partiets påfølgende store gjennombrudd i kommune- og fylkestingsvalget i 1987 gjorde at innvandring ble satt på den politiske agendaen. Samtidig som dette fant sted ble det også fra forskerhold gitt kritikk av den pågående politikken på integreringsfeltet. I boken "Hamskifte", redigert av Jon Erik Dølvik, Tone Fløtten, Gudmund Hernes og Jon M. Hippe (2007), brukes begrepet "forskningsfaglig paradigme", for å beskrive denne skiftende forskningsretningen som også la et større fokus på kvantitative metoder (Djuve & Kavli 2007:204). Sammen med dette skiftet var St.meld. nr 39 (1987-88) *Om innvandringspolitikken*, et viktig skille fra tidligere praksis. I stortingsmeldingen ble flyktningpolitikken for første gang behandlet og sett i sammenheng med den øvrige integreringspolitikken. Her ble prinsippet om liket for loven vektlagt, noe som innebar at

innvandrere skulle ha de samme sosiale rettighetene, og behandles av de samme velferdsstatlige institusjonene som den øvrige befolkningen. Presiseringen i stortingsmeldingen resulterte i en ny kategorisering av utfordringene i den norske integreringspolitikken. Problemer innen politikken ble nå ansett som arbeidsledighets og inntektsproblemer, og derfor en sak for sosialkontorene i de ulike kommunene (Djuve & Kavli 2007:205).

Den kritikken som nå oppstod og begynte å ta form i de politiske partiene fokuserte på uheldig bruk av trygde og sosialhjelpstøtte. Kritikken var blitt ledet av Frp, men også deler av Ap begynte å ta del i denne. Med Rune Gerhardsens utgivelse av boken "Snillisme på norsk", ble også medlemmer av dette partiet delaktig i debatten. I boken fortalte Gerhardsen om sin "aha-opplevelse" under valgkampen i 1987, noe som resulterte i at han ønsket å ta opp debatten om innvandrings og integreringspolitikken. I boken fikk både integreringsregimet og innvandrerne kritikk. Ved siden av poenget om at staten og kommunene måtte hjelpe til med en bedre integrering, ble det videre poengtert at innvandrerne også selv hadde et ansvar for egen innsats (Gerhardsen 1991:54).

Debatten og kritikken som nå utover 1990-tallet begynte å manifestere seg var rettet mot tre spesifikke forhold. Det første var fokuset på det "klientifiserende" aspektet ved sosialhjelpssystemet, det at denne støtten var med på å pasifisere brukerne, og dermed hindre deres egen evne til å bli selvhjulpne. Det andre kritikkforholdet gikk ut på at det var for stor lokal variasjon mellom kommunene i tiltakenes omfang og kvalitet, i tillegg til at den overordnede integreringspolitikken var for dårlig. Det tredje og siste kritikkmomentet gikk ut på at myndighetene gjennom sine integreringstiltak ikke var tydelige nok i formidlingen av de norske kjerneverdier som politikken skulle basere seg på. Videre ga fokus i media på enkelte problemer innen innvandrer miljøene ild til denne debatten om nettopp hvilke slike kjerneverdier som skulle være gjeldene for politikken (Djuve & Kavli 2007:205).

Denne debatten i Norge om integreringspolitikken og sosialhjelpssystemet kan, ifølge Fafo-forskerne Anne Britt Djuve og Hanne Cecilie Kavli, sees i sammenheng med den generelle utviklingen på politikkområdet i den vestlige verden. Utviklingen kan knyttes opp mot de såkalte "workfare"-programmene som ble innført i USA på 1970-tallet, og senere spredte seg til flere europeiske land på 1980 og 90-tallet. Det var president Richard Nixon som under en tv-tale til nasjonen først introduserte begrepet, og presenterte det som et alternativ til en passiv mottakelse av sosialhjelp. I startfasen ble konseptet oppfattet som en negativ utvikling av

enkelte som fryktet at det ville undergrave enkeltes sosiale rettigheter. Ifølge Djuve og Kavli (2007), ble også lignende kritikk uttrykt i den norske debatten (Djuve & Kavli 2007:206). Dette var også noe som Gerhardsen hadde tematisert i sin bok, hvordan ifølge han at enkelte av velferdsordningene i arbeidslivet kunne ha uheldige bivirkninger. Disse bivirkningene kunne medføre passivitet og svekket motivasjon for å skaffe seg arbeid, spesielt når kompensasjonen gjennom trygd var nesten lik potensiell lønn (Gerhardsen 1991:68).

Utover 1990-tallet skulle det vise seg at det var tilhengerne av en mer obligatorisk og pliktfylt integrerings- og sosialpolitikk som hadde vunnet frem. I Norge hadde endringene i sosialhjelpslovgivningen i 1991 åpnet muligheten for at det kunne stilles vilkår om deltakelse i arbeid for sosialhjelp. Ikke lenge etter ble det i Sverige i 1993 åpnet for at kommunene kunne stille betingelser om deltakelse i kvalifisering ovenfor nyankomne flyktninger (Djuve & Kavli 2007:208). I USA var det president Bill Clinton med innføringen av sin sosialpolitiske reform, kalt "Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act", som gjorde kravene ovenfor velferdsklientene strengere (Kildal 1998). I Norge gjorde denne politiske omfavnelsen seg gjeldende ved at også venstresiden i norsk politikk benyttet seg av lignende retorikk og argumentasjon som høyresiden. Resultatet av denne politiske diskursen skulle bli krav om nye politiske tiltak, som i neste omgang skulle vise seg å ende med innføringen av det obligatoriske kvalifiseringsprogrammet kalt introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger. Utviklingen var i Norge lik den som la seg på "arbeidslinjen", og var dominerende i andre europeiske land. Denne løsningen skulle vise seg å bli presentert som et mer bevist fokus fra myndighetenes side på kvalifiseringstiltak for å øke arbeidsdeltakelsen (Djuve & Kavli 2007:207).

## 5 Integreringspolitikk på dagsordenen igjen

### *Agendasetting*

Hensikten med dette og de fem påfølgende kapitlene er å gjennomgå empiri fra beslutningsprosessen rundt introduksjonsloven. Hvert kapittel er inndelt slik at det vil ta for seg viktige moment i hver av fasene i prosessen. Det første kapittelet starter med agendasettingsfasen, og hvordan integreringspolitikken igjen kom opp på dagsordenen. Jeg vil her redegjøre for arbeidet med stortingsmeldingen fremmet av KAD under Thorbjørn Jagland regjeringen i 1997, og behandlingen av denne i Stortinget av kommunalkomiteen. Deretter vil jeg ta for meg forskningsarbeidet fra Fafo som var et direkte resultat av overnevnte stortingsmelding som etterlyste mer forskning på feltet.

### **5.1 1997 – myndighetene ønsker en reform av Norges integreringspolitikk**

Stortingsmelding nr 17 (1996-97) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge* ble lagt frem av Jagland regjeringen den 28. februar 1997. Stortingsmeldingen fulgte en utvikling av andre stortingsmeldinger knyttet opp mot tematikken rundt den økende innvandringen fra ikke-vestlige land til Norge. Den forrige stortingsmeldingen var utgitt i 1995 (St.meld. nr. 17 (1994-95) *Om flyktningpolitikken*). Som vi skal se hadde den nye meldingen en viktig og innflytelsesrik rolle på utviklingen mot introduksjonsprogrammet.

I stortingsmeldingen var fokuset den passive mottakelsen av sosialhjelp blant innvandrere i Norge, generelt, og blant flyktninger spesielt. Meldingen viste til at det var regjeringens politikk at nyankomne innvandrere så fort som mulig etter bosetning skulle bli selvhjulpne. Ifølge forskningsresultater var ikke dette alltid tilfellet. Den viste at mange innvandrere benyttet seg av sosialhjelp som en viktig inntektskilde selv fem år etter bosetting i landet. Dette hadde tidligere vært omtalt i den norske debatten omkring integrering av innvandrere og ble betegnet som "klientifiseringsproblemet". Frykten var at denne "klientifiseringen" ville kunne resultere i en passivisering av mottakeren (St.meld. nr 17 1996-97:58).

Som potensielt svar på denne problematikken ble det av regjeringen foreslått å *tydeliggjøre og styrke* forbindelsen mellom hva nyankomne innvandrere mottok i offentlig støtte og deres deltakelse i kvalifiseringstiltak. Dette var et nytt steg innenfor den norske integreringspolitikken, og det var første gang at det i en stortingsmelding ble pekt på sammenkoblingen av deltakelse i et *kvalifiseringstiltak* og mottak av offentlig støtte (St.meld.



nr 17 1996-97:58). En slik tydeliggjøring måtte sees på som sentralt i forbindelse med aktivisering og koblingen av sosialtjenestens brukere til arbeidslivet (St.meld. nr 17 1996-97:61). I tillegg skulle regjeringen utrede nærmere hvordan kvalifiseringen av nyankomne innvandrere kunne forbedres (St.meld. nr 17 1996-97:58).

I stortingsmeldingen var det tegn til motstand mot såkalt særbehandling av innvandrere innenfor velferdspolitikken i Norge. Det ble poengtert at: "Ved valg av virkemidler og i utformingen av konkrete tiltak skal personer med innvandrerbakgrunn som hovedregel omfattes av generelle regler og tiltak" (St.meld. nr 17 (1996-97:90). Denne motstanden var noe som gikk igjen fra tidligere stortingsmeldinger på feltet. I stortingsmelding nr 39 (1987-88) *Om innvandringspolitikken* ble det også vektlagt at til tross for enkelte særtiltak, så skulle innvandrere i all hovedsak betjenes av de samme velferdsstatlige institusjonene som den øvrige befolkningen (St.meld. nr 39 1987-88:9). Konsekvensene av dette tidligere hadde vært at nyankomne flyktningers behov ble identifisert som et arbeidsledighetsproblem (Djuve og Kavli 2007:205). Denne hovedregelen hadde vært gjenstand for debatt i Norge tidligere. Det ble vist til USA hvor det var større aksept for en utskillelse av innvandrernes særskilte behov versus majoritetsbefolkningen. Av den andre siden ble slike tiltak oppfattet som et angrep på de rettighetsbaserte velferdsordningene (Djuve og Kavli 2007:206). Som jeg vil vise til senere i oppgaven skulle dette prinsippet bli debattert gjennom hele prosessen med introduksjonsordningen.

Som tidligere nevnt i starten av kapittelet var Fafo en viktig aktør i arbeidet med introduksjonsordningen ettersom KAD bestilte et forskningsprosjekt av dem som et tiltak for mer kunnskap om integreringsfeltet. Allerede i 1995 hadde forskerne Anne Britt Djuve og Kåre Hagen fra Fafo vist en klar favorisering av en hvis særbehandlingspraksis av innvandrerne. I rapporten *"Skaff meg en jobb!" Levekår blant flyktninger i Oslo*, påpekte disse to forskerne at den rådende velferdsstatsmodellen i Norge var utviklet av nordmenn og for nordmenns levekårsproblemer. Derfor mente de at: "Det er utillatelig naivt å tro at denne modellen uten videre vil løse minoriteters problemer på samme måte som den løser nordmenns" (Djuve og Hagen 1995:233). Et problem var at velferdsstatsmodellen løste problemer basert på ulike forutsetninger som samfunnet ikke ville bli oppmerksom på før de sviktet. Et eksempel var det nokså grunnleggende om at alle må kunne beherske norsk. Slike trygderettigheter som den norske velferdsmodellen baserte seg på ville bare virke etter sin hensikt om alle ble fanget opp av arbeidsmarkedet. Slik forskerne så det forelå ikke disse forutsetningene tilstrekkelig hos de etniske minoritetene, og måtte skapes for at velferdsstaten

skulle fungere. Forskernes klare oppfordring var derfor at integreringspolitikken måtte ha som hovedmål å kompensere for dette og bringe de etniske minoritetene opp til samme startstrekk som resten av befolkningen. En slik politikk ville ikke skape særfordeler med potensiale for kritikk og diskriminering av den øvrige befolkningen, men heller *kompensere for ulemper* (Djuve og hagen 1995:233). Blant forskerstanden var det dermed en klar tro på en ny retning innen integreringspolitikken, mens St.meld. nr 17 (1996-1997) viste at det fortsatt rådet en viss skepsis innad i departementet mot å dette.

Som konklusjon var hovedmomentene i stortingsmeldingen en erkjennelse av passiviseringen av enkelte grupper innvandrere gjennom overdreven bruk av sosialstøtte og dermed et "klientifiseringsproblem". Til tross for å utpeke flyktninger som den mest utsatte innvandrerguppen gjorde ikke meldingen noe større poeng av å spesifikt fokusere kun på denne gruppen. Videre var meldingen en erkjennelse av at kvalifiseringstiltakene for innvandrerne ikke var gode nok, og at en forbedring av disse måtte finne sted. Til tross for dette gikk ikke meldingen inn i noen form for detaljer omkring hvilke forbedringer som skulle initieres. Kort fortalt kan en fastslå at et gjennomgående trekk ved meldingen var uklarheten om hvordan alt skulle iverksettes.

## **5.2 Behandlingen av St.meld. nr 17 (1996-1997) på Stortinget**

Den 29. mai 1997 la Stortingets kommunal- og forvaltningskomité frem Innstilling S. nr 225 (1996-97) om innvandring og det flerkulturelle Norge<sup>2</sup>. På dette tidspunktet bestod kommunalkomiteen av medlemmer fra alle partiene på Stortinget unntatt Fremskrittspartiet og Rød Valgallianse<sup>3</sup>. Dokumentet gir derfor en god innsikt i de ulike partienes vurderinger av stortingsmeldingen.

I all hovedsak var innstillingen preget av verdier og prinsipper knyttet opp mot rasisme og diskriminering. Disse problemene måtte det motarbeides aktivt mot. Videre så gjentok komiteen de mål og hovedprinsippene som var lagt til grunn i stortingsmeldingen, og konkluderte som følger: "Alle, uansett bakgrunn, skal ha like muligheter, rettigheter og plikter

---

<sup>2</sup> Kommunal- og forvaltningskomiteen er en fagkomité på Stortinget. Dens arbeidsområder er kommunal forvaltning, regional- og distriktpolitikk, rammetilskudd til kommuner og fylkeskommuner, innvandringspolitikk, boligforhold, bygningssaker, nasjonale minoriteter, samiske spørsmål unntatt reglene om valg til Sametinget, saker om organisering og virkeområde for statlig forvaltning, statens fellesadministrasjon, statlig personalpolitikk, herunder lønnsforhold, og partistøtte.

<sup>3</sup> Kommunal- og forvaltningskomiteen bestod av: leder Roger Gudmundseth (Ap), nestleder Børre Rønningen (SV), sekretær Ola T. Lånke (KrF), og medlemmene Anneliese Dørum (Ap), Eirin Faldet (Ap), Rolf Terje Klungland (Ap), Rune E. Kristiansen (Ap), Eva Lian (Sp), Tore A. Liltvedt (H), Arild Lund (H), Leif Lund (Ap), Morten Lund (Sp) og Terje Riis-Johansen (Sp).

til å delta i samfunnet og bruke sine ressurser." (Innst. S. nr 225 1996-97:2). Det var med andre ord en innstilling som ikke fremmet noen altfor spesifikke detaljer om hva et kvalifiseringstiltak innen integreringspolitikken skulle være.

Utenom dette fremhevet flertallet i komiteen, medlemmene fra *Ap*, *Sp*, og *KrF*, viktigheten mellom *integrering* og *assimilering*. Flertallet sa seg enige i stortingsmeldingens poeng om at det var viktig å signalisere at innvandrere innen visse rammer kunne få lov til å føre en kulturell og religiøs egenart, og tiltak som ville presse innvandrere til å bli lik majoritetsbefolkningen betegnet en uheldig assimileringsspolitikk (Innst. S. nr 225 1996-97:4). Komiteen sa seg også enig i å prioritere arbeidet med å forkorte tiden fra en person fikk oppholdstillatelse til en ble yrkesaktiv. Det ble vist til at Norge ikke hadde tilstrekkelig med arbeidskraft, og at dette underskuddet kunne bli alvorlig fremover. Å begrense tidsrommet mellom oppholdstillatelse og yrkesaktivitet ville bidra med en økt verdiskapning for den norske økonomien, styrke levekårene til innvandrere og dermed også den totale integreringsprosessen. Komiteens medlemmer fra Høyre viste til en uttalelse fra NHOs direktør Karl Glad, som en potensiell løsning på problemet. Løsningen gikk ut på å la Manpower og andre private vikarbyrå hjelpe til med å få innvandrerne raskt i jobb. Høyres medlemmer mente med dette at arbeidsformidlingsmonopolet burde avskaffes og at de arbeidslediges sjanse ville øke om denne ble konkurranseutsatt. Komiteens flertall, medlemmene fra *Ap*, *Sp*, *SV*, og *KrF*, svarte Høyres medlemmer med at det allerede fantes adgang for å drive privat arbeidsformidling, men i et begrenset omfang. Flertallet var heller uenig i at dette var en tilstrekkelig løsning å utvide det privates engasjement. Begrunnelsen var at flyktninger og innvandrere ikke var en gruppe av arbeidstakere som enkelt kunne formidles på arbeidsmarkedet. Dermed var løsningen, slik flertallet mente det, at det beste var å fokusere på en ytterligere målretting av innsatsen innen den offentlige arbeidsformidlingen (Innst. S. nr 225 1996-97:17).

Som vi skal se senere i oppgaven så ble ikke forslaget fra Høyre om konkurranseutsetting av arbeidsformidlingen tatt opp i det som skulle bli det endelige introduksjonsprogrammet. Det betyr ikke at temaet har forsvunnet fra den offentlige debatten. Ideen om det privates engasjement i integreringspolitikken trekkes til stadighet opp som en potensiell løsning på ulike integreringsproblemer av ikke-statlige organisasjoner og politikere (Aftenposten 09.10.2014 og Dagbladet 28.04.2016).

Avslutningsvis kan en si at innstillingen ikke representerte en vesentlig konkretisering av de ideene som ble presentert i stortingsmeldingen, men heller ga støtte til de generelle trekkene i denne. Et av disse var behovet for mer forskning på feltet. Det ble vist til at det fortsatt manglet kunnskap på sentrale områder om innvandringens konsekvenser for det norske samfunnet. Derfor ble det etterlyst et særlig behov for evaluering og utvikling av metoder for å forsikre om at eventuelle tiltak ble effektive og fikk sin tilsiktede virkning (Innst. S. nr 225 1996-97:53). Jeg vil i neste del presentere forskningsrapporten som KAD bestilte av Fafo på vegne av forskningsbehovet i stortingsmeldingen.

### **5.3 Oppsummering av agendasettingsfasen**

Jeg vil her gjennomføre en oppsummering av agendasettingsfasen som fant sted i perioden fra 28. februar 1997 til 29. mai 1997, med et fokus på aktiviserings- og defineringsprosessene.

Det var under Thorbjørn Jagland regjeringen at de sentrale myndighetene gjennom departementet (KAD) fremmet stortingsmeldingen som var selve hovedkilden til agendasettingen av de problematiske sidene ved norsk integreringspolitikk. I den videre behandlingen av meldingen ble Stortinget og Kommunalkomiteen aktive deltakere i prosessen. Departementets fokus i meldingen på å tydeliggjøre og styrke sammenhengen mellom innvandreres offentlige stønad og deltakelse i kvalifiseringstiltak var sentralt i denne aktiviserings- og defineringsprosessen.

Et hovedmoment som det uenighet om i meldingen var graden av særbehandling av flyktninger vurdert opp mot resten av majoritetsbefolkningen. På dette punktet skilte ikke den nye stortingsmeldingen seg spesielt fra tidligere på feltet, men disse hadde heller ikke tatt opp temaet om stønadsutbetaling sett i sammenheng med deltakelse. Meldingen tok opp problemet med klientifisering og at et kvalifiseringsprogram var beste løsning. En detaljert beskrivelse av innholdet i et slikt politisk tiltak ble ikke presentert. Heller ble det fokusert på behovet for en helhetlig reform av integreringspolitikken, uten at særbehandling skulle inngå som del av dette. I samme tidsperiode hadde det derimot av forskningsinstitusjoner blitt uttrykt en støtte for nettopp slik bruk av særbehandling. Forskerne Anne Britt Djuve og Kåre Hagen fra Fafo, hadde nemlig i rapporten *"Skaff meg en jobb!" Levekår blant flyktninger i Oslo*, påpekt at den rådende velferdsstatsmodellen i Norge var utviklet av og for nordmenn. Disse favoriserte derfor en hvis særbehandlingspraksis av innvandrere.

Proessen med behandlingen av stortingsmeldingen åpnet opp for kommunalkomiteens synspunkter i agendasettingsfasen. For det meste var kommunalkomiteens innstilling preget

av generelle betraktninger angående bekjempelse av diskriminering og rasisme. Flertallet i komiteen, medlemmer fra Ap, Sp, og KrF, påpekte viktigheten av å se sammenhengen mellom integrering og assimilering, men syntes det var uønsket å påtvinge minoriteter å bli mer lik majoritetsbefolkningen. Fra partiet Høyre ble det presentert en løsning på arbeidsledighetsproblemet blant innvandrere ved å privatisere arbeidsformidlingen. Komiteens flertall støttet ikke løsningen til Høyre og presenterte heller en løsning med å fokusere enda mer på målrettet offentlig arbeidsformidling.

Målsetningen i agendasettingsfasen var tydelig og klar ved at behovet for en forbedret integreringspolitikk var ønsket av alle politiske partier. Problemet var at en tydeliggjøring av hva dette eksakt ville innebære ikke fant sted i hverken stortingsmeldingen fra departementet eller innstillingen avgitt i Kommunalkomiteen. Det fantes altså en bred enighet om at noe måtte gjøres. Videre ble det av alle parter etterlyst et behov for mer forskning og på feltet, og et særlig behov for evaluering og utvikling av metoder for å forsikre at nye politiske tiltak ville være effektive.

## 6 Hvordan lage kvalifiseringsprogrammer?

*Policyformulering: forskning og prøveordninger*

Med referanse til St.meld. nr 17 (1996-1997) og dens etterspørsel etter mer forskning bestilte KAD en forskningsrapport fra Fafo. Denne rapporten skulle vise seg å få direkte konsekvenser for arbeidet myndighetene utførte med det norske kvalifiseringsprogrammet.

### 6.1 Virker tvang?

Forskningsrapporten "Virker tvang?" – *Erfaringer med bruk av økonomiske sanksjoner i integreringsprogrammer for flyktninger*, ble utgitt i Oslo den 1. november 1997. Rapporten ble skrevet på oppdrag av Innvandringsavdelingen i KAD. Oppdraget Fafo var blitt gitt av departementet var å finne frem til land som hadde gjort erfaringer med prosjekter der *deltakelse i grunnleggende kvalifisering var blitt gjort til vilkår for utbetaling av økonomisk støtte til nyankomne flyktninger*. I rapporten var det blitt funnet fram til tre land som hadde slik erfaring: Sverige, Nederland og USA. Målsetningen var å finne frem til såkalte "suksesshistorier", for så å formidle disse erfaringene og gi nye ideer til arbeidet med å lage et tilsvarende program for nyankomne flyktninger i Norge. Avslutningsvis ble det derfor oppsummert ti interessante fellestrekk ved de mest vellykkede integreringsprogrammene i utlandet. Utenom det fellestrekket at *i alle programmene var den økonomiske støtten knyttet opp mot deltakelse i programmet*, var resten av fellestrekkene som følger:

- 1) Flyktningene måtte ha et kontaktpunkt i hjelpeapparatet
- 2) Tjenestene måtte være flyktningspesifikke
- 3) Programmene måtte tilby flyktningen jevnlig kontakt og oppfølging med den institusjonen som var ansvarlig for integreringsprogrammet
- 4) Programmene måtte være fleksible og kunne gi individuelle løsninger
- 5) Programmene måtte ha en fleretnisk stab med spesialkompetanse i arbeid med flyktninger
- 6) Flyktningene fikk ansvar gjennom planlegging av egen kvalifisering og yrkeskarriere
- 7) Aktiv jobbsøking og oppfølging på arbeidsplassen
- 8) Raskest mulig kontakt med arbeidslivet og bruk av yrkespraksis

9) Bruk av pisk og gulrot på en troverdig måte

10) Systematisk bruk av akkumulert kunnskap om hva som gir god integrering (Fafo, Virker Tvang 1997).

Etter hvert av de ti punktene i rapporten ble det av forskerne forsøkt gitt en forklaring på hvorfor tiltaket virket, hvordan det var forskjellig fra det norske systemet i dag og en vurdering av hvorvidt tiltaket var overførbart til norske forhold. Punktene 1, 2, 3, 4 og 5 tok for seg selve *organiseringen* av programmene. Begrunnelsen for at disse kjennetegnene hadde gunstig effekt var at flyktingenes deltakelse i og utbytte av programmene ville være større dersom det var et individualisert tilbud. En personlig oppfølging gjennom bruk av en kontakt ville være en motiverende faktor. På grunn av fragmentering av ansvaret for flyktingene, og det store gjennomtrekket av personell i tjenesteapparatet, fantes ikke en slik personlig oppfølging i Norge. Norskundervisningen som fantes for flyktingene i Norge var lite differensiert og ikke tilpasset flyktingenes individuelle behov. En fleretnisk stab som kunne kommunisere på flyktingenes eget språk ville skape tillit og samtidig lette den direkte dialogen. Dette fantes ikke i dag fordi arbeidet med flyktingene var pålagt personer som også ytet tjenester til den øvrige norske befolkningen.

Angående om disse fire punktene var overførbare til de norske forholdene ble det påpekt av forskerne at slike flyktningspesifikke tilbud muligens ville komme i konflikt med de rådende politiske målsetningene om likebehandling og sektoransvar.

Punktene 6, 7 og 8 beskrev *innholdet i programmene*. Begrunnelsen for at punkt 6 var viktig var fordi suksess var mer realistisk når kvalifiseringsprogrammene tok utgangspunkt i flyktingens egne behov og ønsker. Dette fantes allerede i Norge, men praksisen var altfor varierende. Punktet var overførbart og ønskelig om det ble brukt i kombinasjon med et ellers godt kvalifiseringsprogram.

Punkt 7 om aktiv jobbsøking og oppfølging på arbeidsplassen ville kunne motivere flyktinger som hadde søkt på mange jobber uten å få tilbud. I tillegg kunne kulturkonflikter på arbeidsplassen hindres ved bruk av tett oppfølging. Praksis var nærmest ikke eksisterende i Norge ettersom flyktingene var henvist til den ordinære arbeidsformidlingen. Det ble vist til at det ikke fantes noen institusjonelle hindringer for at dette kunne realiseres i Norge, men at det ville kreve et utstrakt samarbeid mellom de som drev programmene og jobbsøkerne.

Punkt 8 angående raskest mulig kontakt med arbeidslivet og bruk av yrkespraksis ville hindre den passiviserende effekten langvarig fravær fra arbeid kunne ha. I tillegg ble det vist til at språkopplæring kunne ha større effekt ved bruk i en aktiv jobbsituasjon. I dag fantes dette i liten grad fordi det norske kvalifiseringssystemet var utpreget sekvensielt. Først fullførte man norskkurset og deretter formidlet på arbeidsmarkedet. Forskerne foreslo at så langt som mulig burde kvalifiseringen inneholde i hvert fall perioder med yrkespraksis.

Punkt 9 om bruk av sanksjon og belønning på en troverdig måte var åpenbart nødvendig. Slike løfter og trusler måtte være gjennomførbare ellers ville flyktningen ikke kunne frykte de eventuelle sanksjonene, eller verdsette den eventuelle belønningen, ifølge forskerne. Det eksisterende systemet hadde mulighet til å kreve motytelser for sosialhjelpen, men bruken av slike økonomiske sanksjoner knyttet opp mot deltakelse i kvalifiseringsprogrammer var svært lite praktisert i de norske kommunene. Innenfor lovverket som eksisterte på den tiden var slike sanksjonsmuligheter svært begrenset. Dersom en ønsket å endre dette systemet var den store utfordringen å utforme sanksjoner som var alvorlige og troverdige nok til at de virket. Det siste punktet i de ti felleskriteriene var behovet for systematisk akkumulering av kunnskap om hva som ga god integrering. Det ble vist til at i USA var dette blitt opparbeidet gjennom de siste 20 årene, og at dette hadde gitt gode utgangspunkt for integreringsarbeidet i landet. I Norge hadde ikke evaluering av flyktningsarbeidet vært prioritert, og kommunene var ikke en gang pålagt å rapportere hva integreringstilskuddet ble brukt til (Fafo, Virker Tvang 1997: 101-102).

Avslutningsvis ble det av rapportforfatterne konkludert med at de ti suksesskriteriene som de hadde funnet i andre land representerte en idealtilstand som lå langt unna fra den norske virkeligheten. En innføring av disse ville med stor sannsynlighet bidra til å forbedre det norske kvalifiseringsarbeidet. Heldigvis, mente forfatterne, at de fleste av tiltakene ville kunne utprøves i Norge uten store problemer (Fafo, Virker Tvang 1997:106). Disse ti suksesskriteriene skulle vise seg å bli viktige i prosessen med skapelsen av et kvalifiseringsprogram, og dukket opp igjen i en innstilling til Stortinget på bakgrunn av et Dokument 8-forslag av tre Ap politikere. Jeg vil nå ta for meg dette dokumentet i neste del.

## **6.2 Arbeiderpartipolitikere aktiviseres**

Stortingsmeldingen og den påfølgende forskningsrapporten fra Fafo som jeg nå har gjennomgått ble bestilt av Ap-regjeringen med Thorbjørn Jagland som statsminister. Samme år som Fafo rapporten ble utgitt var det regjeringsskifte. Den 17. oktober 1997 overtok den



såkalte "sentrumsregjeringen", en koalisjonsregjering mellom KrF, Sp og V, hvor Kjell Magne Bondevik var statsminister. Det var under denne regjeringen at tre Ap-politikere fremmet et Dokument 8-forslag som skulle vise seg å bli viktig for arbeidet med skapelsen av et norsk kvalifiseringsprogram ovenfor flyktninger.

### **6.2.1 Dokument 8-forslaget fra Ap-politikere**

Dokument 8:87 (1997-1998) "Forslag fra stortingsrepresentantene Sylvia Brustad, Signe Øye og Aud Gaundal, om iverksetting av tiltak for å vri inntekten for nyankomne flyktninger og innvandrere fra passiv sosialstøtte til aktive tiltak gjennom utarbeidelse av individuelle kvalifiseringsplaner og prøveprosjekt med arbeidssentre for flyktninger i utvalgte kommuner" ble fremmet for Stortinget den 11. mars 1998.

De undertegnede representantene i forslaget viste til stortingsmelding nr. 17, og den enigheten som eksisterte om å vurdere alternative inntektssikringer for de nyankomne flyktingene. Dette burde nå iverksettes gjennom aktive tiltak mente forslagsstillerne. Disse tiltakene skulle akkurat som tiltenkt i stortingsmeldingen, styrke og tydeliggjøre forbindelsen mellom hva de nyankomne flyktingene mottok i offentlige stønader og deres deltakelse i kvalifiseringstiltak. Det *første* forslaget som ble presentert var å korte ned saksbehandlingstiden ved vurderingen av flyktingenes kvalifikasjoner og oversettelsen av disse til norske standarder. Det *andre* forslaget var å knytte et slags stipend eller lønn til den enkelte flyktnings gjennomføring av kvalifiseringsprogrammet. Disse to forslagene var ikke nye ideer, og det første hadde vært presentert i stortingsmeldingen, mens det andre forslaget var blitt presentert som en del av de ti suksesskriteriene i rapporten til Fafo.

Det *tredje* forslaget i dokumentet var å opprette forsøksprosjekter med arbeidssentre for flyktninger i utvalgte kommuner. Dette var et nytt tiltak som ikke var blitt presentert i de tidligere dokumentene. Videre var et viktig poeng med disse arbeidssentrene at flyktingene kunne begynne å jobbe *før* de behersket norsk. Dette var ikke noe nytt, og var blitt tiltenkt i rapporten fra Fafo hvor det ble anbefalt at flyktingene kunne drive med simultan kvalifisering og dermed lære norsk samtidig som de var utplassert i en bedrift. Det *fjerde* forslaget var å forbedre og øke samarbeidet mellom arbeidsmarkedsetaten og sosialtjenesten og mellom de ulike etatene i kommunen. Dette var heller ikke noe nytt, og var blitt presentert som en del av det første punktet i Fafo-rapportens ti suksesskriterier. På bakgrunn av de overnevnte forslagene fremmet forslagsstillerne følgende forslag:

Stortinget ber Regjeringen sette i verk tiltak for å vri inntekten for nyankomne flyktninger og innvandrere fra passiv sosial støtte til aktive tiltak gjennom utarbeidelse av individuelle kvalifiseringsplaner og prøveprosjekt med arbeidssentre for flyktninger i utvalgte kommuner (Dokument nr. 8:87 1997-1998).

Som jeg har vist til var det kun bruken av arbeidssentre som representerte noe nytt i dette dokumentet. Neste steg i prosessen var behandlingen av Dokument 8-forslaget gjennom Kommunalkomiteens Innstilling S. nr 192 (1997-1998) og stortingsdebatten som fulgte etterpå. Jeg vil nå ta for meg denne prosessen.

### **6.2.2 Kommunalkomiteen behandlet Dokument 8-forslaget fra Ap-politikerne**

Innst. S. nr. 192 (1997-98) ble gitt av kommunalkomiteen den 19.mai 1998. Komiteens sammensetning var annerledes enn den som behandlet stortingsmeldingen, og flertallet bestod nå av medlemmene fra Ap, KrF, H, Sp og SV.<sup>4</sup> I forbindelse med innstillingen hadde komiteen gjennomført høringer med NHO, KS og forsker Anne Britt Djuve ved Fafo. Det ble vist til at alle høringsinstansene stilte seg positive til intensjonene i forslaget. Til tross for dette ble flertallet i komiteen oppmerksomme på at KS hadde betenkeligheter med at gode forsøksordninger i enkelte kommuner kunne føre til en stor tilflytting til de kommunene som fikk prøveprosjektene. Komiteens flertall avviste denne bekymringen med faktumet om at det allerede i dag ville være kommuner som framstod som mer eller mindre attraktive på grunn av det ulike integreringsarbeidet som fantes (Innst. S. nr. 192 (1997-1998:2). Flertallet anerkjente forslagsstillernes bekymring om at mange flyktninger hadde problemer med å få seg jobb og dermed ble avhengig av sosialhjelp. I innstillingen ble det av flertallet vist til konklusjonene i Fafo-rapporten "*Virker tvang?*". Samtlige ti suksesskriterier fra den rapporten ble vist til og støttet av flertallet i komiteen. Medlemmene sa seg enige i at kvalifiseringsprogrammene måtte samles i en og samme institusjon, og at de ble individuelt tilpasset flyktningen. Språkopplæringen kunne foregå parallelt med arbeidstrening og ikke sekvensielt. Flyktningene måtte på delta i utformingen av kvalifiseringsplanene og ha et stabilt kontaktpunkt i hjelpeapparatet. Programmet måtte videre være gjensidig forpliktende og egen innsats skulle lønne seg. Komiteens flertall la merke til at Fafo rapporten mente at tvang i seg selv ikke hadde noen effekt, men at tvang eller økonomiske sanksjoner kun var effektive ved god kvalitet på programmene (Innst. S. nr. 192 (1997-1998:2).

---

<sup>4</sup> Kommunal- og forvaltningskomiteen bestod av: leder Sylvia Brustad (Ap), nestleder Lodve Solholm (FrP), sekretær Erna Solberg (H), og medlemmene Karin Andersen (SV), Torbjørn Andersen (FrP), Odd Eriksen (Ap), Aud Gaundal (Ap), Olaf Gjerdem (KrF), Sverre J. Hoddevik (H), Leif Lund (Ap), Morten Lund (Sp), Ivar Østberg (KrF) og Signe Øye (Ap).

Angående problemstillingen om særbehandling av enkelte grupper innenfor velferdspolitikken, bemerket komiteens medlem fra SV at den skandinaviske velferdsmodellen ga aksept for å yte ekstra til grupper som silte svakere enn flertallet (Innst. S. nr. 192 (1997-1998:2). Dette hadde allerede blitt favorisert blant forskerne hos Fafo og i deres rapport "*Skaff meg en jobb!*".

Flertallet bemerket seg videre at dersom de foreslåtte forsøksordningene og regjeringens evaluering av disse konkluderte med en omlegging av kvalifiseringspolitikken, kunne det bli et behov for at ansvarsforholdet mellom kommunene og arbeidskontorene ble avklart. De pekte på at de ulike lovene og forskriftene som regulerte innvandrings og flyktningpolitikken, også virket inn på muligheten til å komme raskt i arbeid. Det at primærfunksjonen til dette regelverket var kontroll og ikke hensynet til å få folk raskt i arbeid burde tas stilling til. Flertallet mente at det var viktig at det gjeldende lov og regelverk ikke hindret en slik rask overgang fra kvalifisering til arbeid. Derfor måtte Regjeringen vurdere hensiktsmessigheten til dette lov- og forskriftsverket, slik at det også ivaretok hensynet til verdien av å komme raskt i arbeid (Innst. S. nr. 192 (1997-1998:3).

Det spesifikke angående hvordan kvalifiseringsprogrammets målgruppe skulle defineres, og hvor omfattende dette skulle være, ble ikke detaljert i innstillingen.

Komiteens mindretall som bestod av to FrP-politikere stilte seg i utgangspunktet positive til tiltaket om å redusere flyktninger og innvandreres avhengighet av sosialhjelp. Medlemmene fra Frp sluttet seg til de ti suksesskriteriene som ble presentert av Fafo. Til tross for dette var medlemmene uenige i særbehandlingen av flyktningene. Ifølge dem innebar disse kriteriene en annen politikk enn hva flertall mente. De to medlemmene fra FrP presenterte derfor seks forslag som de mente var bedre egnet for å få et godt kvalifiseringsprogram. For det *første* måtte regjeringen fremme et forslag om å innføre språktester som basis for oppnåelse av norsk stats borgerskap. For det *andre* måtte regjeringen sørge for at personer som en kommune mottok integreringstilskudd for bosetting ikke kunne motta sosialhjelp i en annen kommune. Dette var mulig ved den eksisterende praksisen dersom en person flyttet til en annen kommune innen utløpet av den perioden den opprinnelige bosettingskommunen mottok integreringstilskuddet for. For det *tredje* måtte Stortinget be Regjeringen gjennomgå all regelverk for å sikre at flyktninger og asylsøkere ikke mottok noen fordeler fremfor nordmenn med tilsvarende behov. For det *fjerde* måtte Regjeringen basere sin politikk på at alle statsborgere skulle likebehandles uavhengig av rase, religion og etnisk opprinnelse. For det

*femte* måtte integreringsprosessen sikres ved at norskopplæring skulle være obligatorisk for alle flyktninger og innvandrere. Det *sjette* og siste forslaget gikk ut på at all integreringspolitikk måtte baseres på de ti suksesskriteriene fra Fafo-rapporten.

Med andre ord var medlemmene fra FrP sterkt uenige i komiteens flertall angående særbehandlingen. Regjeringen burde ifølge dem basere sin politikk på at alle statsborgere skulle likebehandles uavhengig av rase, religion og etnisk opprinnelse. Som vi har sett ved gjennomgangen av Fafo-rapporten, var det enighet blant forskerne at en særbehandling var nødvendig ettersom flyktningene hadde et ulikt utgangspunkt enn den øvrige befolkningen (Innst. S. nr. 192 (1997-1998:4).

Komiteens flertall, til tross for innvendingene hos medlemmene fra FrP, tilrådet Stortinget å treffe følgende vedtak:

Stortinget ber Regjeringen sette i verk forsøk med tiltak for å vri inntekten for nyankomne flyktninger og innvandrere fra passiv sosial støtte til aktive tiltak i tråd med flertallsmerknadene (Innst. S. nr. 192 (1997-1998:5).

### **6.2.3 Dokument 8-forslaget og innstillingen blir debattert i Stortinget**

Den 28. mai 1998 var det tid for debatten rundt innstillingen. Etter ønske fra komiteen ble debatten begrenset til 1 time og 15 minutter. Karin Andersen (SV) var ordstyrer for anledningen og startet debatten. Hun presenterte hovedpoenget slik: "Lag kvalitetsmessige gode opplegg både for språkopplæring og arbeidstrening, og gjør det raskt, slik at den tiden enkelte går uten å ha noe å gjøre, blir kortest mulig." For å få dette til måtte deltaking fra den arbeidsledige lønne seg økonomisk. Ytelsene for deltakeren skulle altså være *høyere* enn satsene for sosialhjelp, og ikke dermed utgjøre et *tillegg*. Andersen viste deretter til St.meld. nr 17 (1996-1997) og dens prinsipp om at flyktningene skulle få tjenestene sine ved de samme institusjoner og på samme måte som den øvrige befolkningen. Det nye forslaget som nå ble debattert la opp til en ny retning, en retning hvor man ønsket en mer flyktning- og innvandringsspesifikk organisering i en avgrenset integreringsfase. Andersen viste til at det i konklusjonene til Fafo-rapporten "Virker tvang?" var formålstjenlig med en slik organisering (S.tid.1997-1998, s. 3244).

Lodve Solholm (FrP) startet med å fastslå at partiet hans trodde ikke den foreslåtte ordningen var det som ville løse problemene. Han mente at en politikk bygd på Fafo-rapporten "Virker tvang?" var muligens den beste måten en kunne løse disse på. Solholm mente at denne

rapporten klart og tydelig var kritisk til den norske integreringspolitikken til Stortinget slik den ble presentert i St.meld. nr 17 (1996-1997). Solholm fortsatte deretter med å oppsummere de ti suksesskriteriene fra rapporten, og fastslo at han og partiet sluttet seg fullendt bak disse ti punktene. Han fortsatte deretter med å etterspørre en ny stortingsmelding om tematikken. Ettersom han syntes det var litt merkelig at rapporten fra Fafo ble bestilt samtidig som arbeidet med St.meld. nr 17 (1996-1997) pågikk. En ny stortingsmelding burde heller ta utgangspunkt i kunnskapen som ble presentert i rapporten. For å få dette til måtte følgende forutsetninger legges til grunn: (1) kvalifiseringstiltakene måtte ikke fortrenge annen ledig arbeidskraft, (2) tiltakene måtte kunne benyttes av andre langtidsledige, (3) kvalifiseringstiltakene måtte bety en netto sparing av offentlige utgifter, (4) gjennomførte kvalifiseringstiltak skulle ikke knyttes til vurdering av oppholdstillatelse eller asyl på humanitært grunnlag og (5) kvalifiseringstiltakene måtte inneholde et intensivt norskkurs etterfulgt av en språktest. Til slutt ønsket han en votering av de seks forslagene som var blitt presentert av ham i innstillingen. (S.tid.1997-1998, s. 3245-3247).

Ivar Østberg (KrF) startet sitt innlegg med å vise til forskningsrapporten fra Fafo. Rapporten viste klart og tydelig at det måtte gjøres en endring og at flyktningene faktisk trengtes å behandles annerledes. Det ble derfor vanskelig for Østberg å støtte Frp sine forslag til tross for at de også mente å støtte opp om suksesskriteriene i rapporten. Slik Østberg så det brøt nettopp disse forslagene med kriteriene i rapporten. Østberg anbefalte derfor flertallets innstilling og forslag til vedtak (S.tid.1997-1998, s. 3247-3248).

Svein J. Hoddevik (H) henviste til at hovedlinjene for integreringspolitikken ble tatt opp så sent som i april 1997 ved behandlingen av stortingsmeldingen. Slik sett mente Hoddevik at forslagsstillerne fra Ap gjennom Dokument 8-forslaget egentlig hadde foreslått en todelt politikk. Det ene var den prinsipielle omleggingen fra passiv sosial støtte til aktive tiltak. Det andre var ønsket om å igangsette prøveprosjekt med arbeidssentre som kombinerte språkopplæring og arbeidstrening. Det var altså ikke mer enn ett år siden Stortinget behandlet stortingsmeldingen fra arbeiderpartiregjeringen, og nå var det altså blitt presentert et dokumentforslag som representerte en stor omlegging av ideene presentert i denne. Hoddevik mente med andre ord at Ap-regjeringen endret standpunkter for ofte og derfor ikke førte en oversiktlig og presis politikk på feltet (S.tid.1997-1998, s. 3248).

Til slutt trakk Hoddevik opp de seks forslagene fra Frp i innstillingen. Han la til grunn at Høyre hadde stor sympati for tre av disse. Dette var det *første* angående nye regler for å

forhindre misbruk av integreringstilskuddene som ble tildelt kommunene. Det *femte* om obligatorisk norskundervisning for alle flyktninger og innvandrere. Og det *sjette* om å basere integreringspolitikken på de ti suksesskriteriene i Fafo-rapporten.

Signe Øye (Ap) var glad for at en samlet komité, med unntak av FrP, kunne stille seg bak Dokument 8-forslaget. All forskning viste at den beste og raskeste måten å få lært norsk på, var ved å få norskundervisning samtidig med arbeidspraksis. Dette var årsaken ifølge Øye at det ble foreslått en omlegging av den politikken som ble foreslått for bare et år siden da St.meld. nr 17 (1996-1997) ble tatt opp i Stortinget. Øye sa at det var ingen skam å snu og at vi måtte lære av hva forskningen hadde vist til av integreringstiltak i andre land (S.tid.1997-1998, s. 3248).

Statsråd Ragnhild Queseth Haarstad startet sitt innlegg med å vise til at hun hadde nedsatt en arbeidsgruppe med representanter fra relevante departementer, som skulle utrede hvordan kvalifiseringstilbudet kunne forbedres. Hun foreslo også at denne arbeidsgruppen skulle utrede nærmere de tiltakene som ble foreslått i Dokument 8-forslaget og innstillingen fra komiteen. Slik hun så det kunne eventuelle tiltak fra arbeidsgruppen iverksettes som prøveprosjekt i løpet av 1999 (S.tid.1997-1998, s. 3249-3250).

Aud Gaundal (Ap) valgte også å vise til forskningen gjort av Fafo, og viste til at denne bekreftet at intensjonene bak Dokument 8-forslaget var den riktige veien å gå. Gaundal avsluttet sitt innlegg med å vise til at også private aktører kunne gi positive bidrag til integreringsarbeidet. Hans eksempel var arbeidet som var gjort ved industriens faglige opplæringscenter i Bergen for å få personer med fremmedspråklig bakgrunn arbeid (S.tid.1997-1998, s. 3250-3251).

Torbjørn Andersen (FrP) fortsatte med å vise til at en særbehandling var feil vei å gå på grunn av økt avhengighet hos mottakeren av slik politikk. Det eneste forslagsstillerne hadde oppnådd var å synliggjøre de omfattende problemene som den gjennomførte innvandrings- og flyktningpolitikken hadde medført. Løsningen var heller å satse på en forebyggende innvandringspolitikk, en politikk som inneholdt strengere kriterier for flyktning- og asylinnvandringen til Norge. Ifølge Andersen ville det ikke vært behov for særskilte tiltak innen integreringspolitikken om det ikke var for at den var såpass feilslått (S.tid.1997-1998, s. 3251).

Karin Andersen (SV) konstaterte at hun ikke var forundret over at FrP ikke støttet flertallet i saken, ettersom hun oppfattet Frp sin innvandringspolitikk som totalt annerledes. I motsetning til FrP ønsket SV en politikk der flere innvandrere kunne få komme til Norge. Andersen avsluttet med å påpeke viktigheten av at arbeidsmarkedsetaten ble gitt budsjetttrutiner som gjorde det mulig å føre reelle kvalifiseringsløp over en tidsperiode som gjorde at man kunne fullføre utdanningen (S.tid.1997-1998, s. 3251).

Stortingsdebatten var nå ferdig og det ble votert over de seks forslagene fra Solholm på vegne av FrP. Alle forslagene falt. Fem av de seks forslagene falt med 81 mot 19 stemmer. Det siste forslaget om obligatorisk norskundervisning ble støttet av Høyre men også det falt med 69 mot 31 stemmer (S.tid.1997-1998, s. 3252-3253).

Som konklusjon innstilte komiteen:

*Stortinget ber Regjeringen sette i verk forsøk med tiltak for å vri inntekten for nyankomne flyktninger og innvandrere fra passiv sosial støtte til aktive tiltak i tråd med flertallsmerknadene i Innst. S. nr. 192 (1997-1998).*

Komiteens innstilling ble bifalt med 83 mot 16 stemmer (S.tid.1997-1998, s. 3253).

#### **6.2.4 Forsøksordningene foreslått i Dokument 8-forslaget iverksettes**

På bakgrunn av stortingsvedtaket beskrevet ovenfor inviterte KAD aktuelle kommuner til å komme med prosjektforslag med det formål om å *vri inntekten for nyankomne flyktninger og innvandrere fra passiv sosial støtte til aktive tiltak som fremmer kvalifisering for ordinært arbeid og utdanning*. I prosjektene måtte den økonomiske støtten gjøres avhengig av deltakelse i kvalifiseringstilbudet. Videre skulle det utarbeides individuelle handlingsplaner for hver enkelt av deltakerne. Prosjektene skulle utgjøre et heldagstilbud med fem dagers undervisning i uken, og som minimum inneholde både språkopplæring og arbeidspraksis. Deltakerne skulle gis ett primært kontaktpunkt i en av etatene, og prosjektene måtte gjennomføres i samarbeid mellom kommune og arbeidskontor. Høsten 1998 var det totalt 16 kommuner som deltok i prøveprosjektene (Djuve 2001:11).

I utlysningsteksten fra KAD til kommunene ble det avgrenset hvem målgruppen skulle være og hvilke rammer prosjektene skulle utformes innenfor. Målgruppen ble avgrenset til:

*«(...) innvandrere og flyktninger med botid opptil fem år i landet, som er arbeidsføre, arbeidsledige, og avhengig av støtte etter lov om sosiale tjenester.» (Djuve 2001:15).*

Målgruppen representerte med dette en presisering fra det som var blitt antydnet i St.meld. nr 17 (1996-1997) og Dokument 8-forslaget, hvor målgruppen nokså løst ble omtalt som *nyankomne flyktninger og innvandrere*. Tidsrammen for prosjektet ble satt til to år, og byer og tettsteder med større antall innvandrere og flyktninger skulle prioriteres. Til tross for målet om at deltakerne raskt skulle komme i arbeid, ble dette moderert ettersom dette ville være urealistisk for enkelte av deltakerne. For disse deltakerne ville det være tilstrekkelig at prosjektet bidro med å gjøre dem selvhjulpne i hverdagen (Djuve 2001:16). Videre skulle alle de 16 prøveprosjektene skulle stille formelle krav om motytelse til deltakerne i prosjektene. Det ble innført obligatorisk oppmøte, og deltakerne skulle trekkes i økonomisk støtte dersom de hadde ugyldig fravær. Det skulle midlertidig vise seg å by på utfordringer å utforme et utbetalingssystem for prøveprosjektene. Kommunene måtte derfor aktivisere ulike regelverk for å finne et alternativ til sosialhjelp for deltakerne. Løsningen ble at inntektssikringen baserte seg på tre ulike måter: ansettelse i kommunen, sosialhjelp med månedlige motivasjonstillegg, eller kommunal kursstønad/introduksjonsstønad med faste satser (Djuve 2001:47).

Som en kontroll for prøveprosjektet ble det gjort slik at kommunene som ble tildelt midler av KAD ikke skulle få en romsligere økonomi til sitt kvalifiseringstilbud enn de øvrige kommunene. Satsene var derfor satt til å variere fra år til år, og var i år 2000 mellom 202 000 til 688 000 kroner (Djuve 2001:17).



## 7 Tverrdepartemental arbeidsgruppe og lovutvalg

*Policyformulering: utredning og lovutkast*

I dette kapittelet vil jeg ta for meg for meg opprettelsen av en tverrdepartemental arbeidsgruppe og deres arbeid med utredningen. I tillegg vil jeg også vise til opprettelsen av lovutvalget og deres utkast til lov om introduksjonsordning for nyankomne flyktninger. Fokuset vil være på hva som kjennetegnet arbeidet i disse to fasene med vekt på situasjons og problemoppfatninger, løsningsforslag, deltakere og beslutningsmuligheter. Det vil også vises til to nye stortingsmeldinger som ble presentert i denne perioden.

### 7.1 Kommunal- og arbeidsdepartementet følger opp St.meld. nr 17 (1996-1997)

Som et ledd i oppfølgingen av St.meld. nr 17 (1996-1997) annonserte KAD i en pressemelding den 8. mai 1998 at de ville opprette en arbeidsgruppe som skulle utrede hvordan nyankomne flyktninger og innvandrere kunne bli selvhjulpne så raskt som mulig. Gruppen skulle ha deltakere fra flere departementer. Arbeidsgruppen skulle ha to arbeidsoppgaver. Den *første* var å vurdere om nyankomne flyktninger skulle få tilbud om et introduksjonsprogram som kunne ivareta den grunnleggende kvalifiseringen på en helhetlig måte. Den *andre* oppgaven gikk ut på å vurdere om det faktisk burde lages slike introduksjonsprogrammer for nyankomne (Pressemelding, KRD, 8.5.1998).

To rapporter fra denne arbeidsgruppen vil bli belyst her. Den første angår arbeidsgruppens anbefaling om innføringen av en lovfestet introduksjonsstønad, og den andre er selve sluttrapporten.

#### 7.1.1 Den tverrdepartementale arbeidsgruppen anbefaler en lovfestet introduksjonsstønad

Som tidligere nevnt ble det av KAD opprettet en tverrdepartemental arbeidsgruppe som skulle følge opp momentene i St.meld. nr 17(1996-1997). Den 1. desember 1998 ble arbeidsgruppens første delrapport, *Introduksjonsstønad – et alternativ til sosialhjelp for nyankomne innvandrere*, presentert. Arbeidsgruppen bestod av følgende representanter fra KAD: Leder: Barbro A. Bakken, Iracles Boumbouras, Barbo Helling, Kari Framnes, Jorunn Tønnesen, Håkon Velde, fra Finans- og tolldepartementet: Vibeke Trålim, Kjetil Moen, fra Kirke-, undervisning- og forskningsdepartementet: Rønnaug Eitrem, fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet: Sverre Friis Petersen, Per Morten Larsen, fra Sosial- og

helsedepartementet: Tone Wilberg og Stig Halvor Langmoen. I tillegg til disse ble det nedsatt en referansegruppe.<sup>5</sup>

Arbeidsgruppens mandat var blitt fastsatt med utgangspunkt i St.meld.nr 17 (1996-1997) og var:

*"Å utrede nærmere hvordan kvalifiseringen av nyankomne innvandrere kunne forbedres, samt hvordan forbindelsen mellom hva nyankomne mottar i offentlig stønader og deres deltakelse i kvalifiseringstiltak kan bli styrket og tydeliggjort." (Rapport fra tverrdepartemental arbeidsgruppe (KRD) 1.12.1998:2).*

Videre ble mandatet inndelt i tre punkter. *Første* del gikk ut på vurdere hvordan kvalifiseringen av nyankomne kunne forbedres fra dagens system. Som et ledd i dette skulle arbeidsgruppen vurdere mulighetene for innføringen av et introduksjonsprogram. Den *andre* delen gikk ut på om det skulle gis noen statlige retningslinjer til kommunene om organisering, varighet og innhold av disse kvalifiseringstilbudene. Den *tredje* delen av mandatet omhandlet hvordan forholdet mellom hva den nyankomne mottok i offentlig støtte og personens deltakelse kunne styrkes.

På grunn av at mandatet var så omfattende, kombinert med en stram tidsramme, fikk ikke arbeidsgruppen tid til å behandle hele mandatet i 1998. Det ble pekt på at Stortinget gjennom behandlingen av Innst. S. nr. 192 (1997-1998), hadde vedtatt at det parallelt med arbeidsgruppens arbeid skulle iverksettes prosjektforsøkene omtalt tidligere i oppgaven. På bakgrunn av dette hadde arbeidsgruppen valgt å se forsøksprosjektene i sammenheng med dets mandat. Rapporten som ble presentert tok derfor utgangspunkt i *tredje* del av mandatet, om hvorvidt en helt ny stønadsordning burde innføres og om en slik ordning burde lovfestes. Denne delen av mandatet la, ifølge arbeidsgruppen, føringer for hvordan de andre delene av mandatet burde tilnærmes (Rapport fra tverrdepartemental arbeidsgruppe (KRD) 1.12.1998:4). Rapporten startet med å beskrive viktige trekk ved det eksisterende systemet for nyankomne (beskrevet i bakgrunns kapitlet).

---

<sup>5</sup> Referansegruppens medlemmer var: Esmail Akbari (Kontaktutvalget mellom innvandrere og nordmenn, KIM), Halvor Andresen (Kommunenes Sentralforbund, KS), Nina Gran (KS), Lise Grette (Barne- og familiedepartementet, BFD), Liv Kummen (BFD), Alicja Marianna Kozdroj – Smidt (BFD), Eivind Holen (Utlendingsdirektoratet, UDI), Marit Solhøi (UDI), Lisa Hartmark (UDI), Atle Berge (UDI) og Geir Hovland (Arbeidsdirektoratet, A-DIR).

Deretter, med bakgrunn i statistikk og forskning fremlagt i rapporten, ble det vist til årsaker for sosialhjelpsavhengighet blant innvandrere. Det var enighet mellom forskere at den høye sosialhjelpsavhengigheten skyldtes innvandrernes utfordrende situasjon på arbeidsmarkedet. De to viktigste årsakene til den høye arbeidsledigheten blant innvandrere var en kombinasjon av botid i landet og konjunkturen i arbeidsmarkedet. I tillegg til dette var det på forskerhold blitt identifisert tre ekstra problemer som innvandrere hadde på arbeidsmarkedet. Det første var *kvalifikasjonsproblemer* på grunn av mangelfulle kunnskaper i norsk, generell utdanning og arbeidserfaring. Det andre var *utestengningsproblemer* som omfattet holdninger blant arbeidsgivere, diskriminering samt problemer med godkjenning av tidligere utdanning fra hjemlandet. Det tredje var *eksilproblemer* som kunne være psykososiale problemer på grunn av tidligere traumatiske opplevelser. En kombinasjon av alle disse problemene samt datidens lov om sosiale tjenester skapte en klientifisering av de nyankomne innvandrere. Det ble henvist til klientifiserings-problematikken slik den ble beskrevet i St.meld. nr 17 (1996-1997):

*"Den økonomiske stønadens karakter som passiv ytelse, og den måten den blir forvaltet på, kan imidlertid være en medvirkende årsak til at det blir flere mottakere av ytelser over lengre tid enn nødvendig. En konsekvens av avhengigheten av sosialhjelp kan være at mottakere fokuserer på å utvikle mestringsstrategier overfor sosialhjelpssystemet, i større grad enn f. eks. overfor arbeidsmarkedet. En slik avhengighet av sosialhjelp betegnes som klientifiseringsproblemet." (St.meld. nr 17 1996-97:61).*

I følge rapporten var altså faren ved dette systemet at en slik rasjonell handling fra innvandrernes sin side skapte en passivisering blant brukerne. Mestringsstrategien for å få økonomisk sikkerhet i et nytt land ble da strategien i hvordan søke midler fra sosialkontoret (Rapport fra tverrdepartemental arbeidsgruppe (KRD) 1.12.1998:12-13).

Rapporten fra arbeidsgruppen gikk så over i å vise til de eksisterende forsøkene med kvalifiseringstilbud i kommunene. Dette var ikke de samme forsøksordningene som ble vedtatt iverksatt etter behandlingen av Dokument 8-forslaget beskrevet tidligere. Den tverrdepartementale arbeidsgruppen jobbet som nevnt parallelt med disse, og den første evalueringsrapporten av disse forsøksprosjektene ble først presentert i oktober 2001. De forsøksprosjektene som ble omtalt her i denne rapporten var ulike kommunale tiltak igangsatt på eget initiativ. Erfaringene fra disse forsøkene var overveiende positive både med hensyn til deltakernes motivasjon og kvalifiseringsresultatene. Til tross for den gode tilbakemeldingen

var det spesielt to svakheter ved prosjektene. Det første var *varigheten* til prosjektene. Erfaringen hadde vist at på grunn av kommunenes knappe ressurser kunne slike tiltak fort nedlegges når andre behov måtte prioriteres. Kommunene hadde derfor vanskeligheter med å videreføre prosjektene som permanente tiltak. Dette skapte en usikker situasjon som vanskeliggjorde prosjektorganiseringen.

Den andre svakheten ved kvalifiseringsprosjektene var problemer i forhold til *skatteloven*. Den store styrken med forsøkene var at økonomien var forsøkt knyttet direkte til deltakerens innsats for kvalifisering. I flere kommuner var det blitt vektlagt at innvandrere skulle fortest mulig gå over på kursstønad i stedet for sosialhjelp. For å få til dette hadde kommunene fattet ulike politiske vedtak og kursstønnen lå som oftest nært opp til sosialhjelpsnormen uten å være hjelmet i loven. Disse kommunene henviste til utfordringer i forhold til skatteloven. Det ble vanskelig for kommunene å utbetale skattefri kursstønad i kvalifiseringsprogrammene som alternativ til sosialhjelpen. På bakgrunn av kommunens problemer ba KAD Finans- og tolldepartementet om å vurdere muligheter for å utbetale kursstønad skattefritt. Tilbakemeldingen var at slik kursstønad kunne bare utbetales dersom personen var berettiget økonomisk hjelp etter Lov om sosiale tjenester og at denne kursstønnen ikke oversteg det personen ville mottatt i sosialhjelp.

Resultatet av disse utfordringene var at de kommunene som ønsket å iverksette alternative ordninger til sosialhjelp måtte operere i gråsoner i dagens regelverk. Det var ressurskrevende arbeid for kommunene å utarbeide slike ordninger og de manglet ofte kompetansen, tid eller ressurser til å løse dette. Rapporten ga klar beskjed om at flere kommuner signaliserte at de ønsket et annet verktøy enn Lov om sosiale tjenester i arbeidet med nyankomne innvandrere (Rapport fra tverrdepartemental arbeidsgruppe (KRD) 1.12.1998:13-15).

Rapporten gikk så over i en kort redegjørelse av arbeidet med lignende lovgivning i de nordiske nabolandene. I Sverige, Danmark og Finland var det nå blitt vedtatt eller fremmet forslag om innføring av alternative ordninger for sosialhjelp til nyankomne innvandrere i en egen lovgivning. Sverige var det første av de nordiske landene som vedtok en slik lov om "introduktionsersättning", og i Danmark var det nettopp blitt vedtatt en egen "integrasjonslov" som skulle tre i kraft ved begynnelsen av 1999. Til slutt var det i Finland blitt fremmet en preposisjon om en tilsvarende lov om innvandrernes introduksjon. Alle disse tre lovene hadde klare fellestrekk med hverandre.

Den svenske loven var blitt innført så tidlig som i 1992, og hovedideen bak innføringen av loven var at de nyankomne flyktningene hadde spesielle behov som var lite til felles med behovene til ordinære sosialhjelpsklienter. Denne loven ga kommuner hjemmel til å utbetale ytelser til livsopphold til nyankomne flyktninger i en bestemt periode. Utbetalingen skulle knyttes direkte til deltakelse i kommunens introduksjonsprogram. Deltakeren var forpliktet til å følge et individuelt tilrettelagt introduksjonsprogram. Ved ugyldig fravær kunne kommunen stoppe utbetalingen av introduksjonsstøtten. Programmene skulle inneholde svenskundervisning, samfunns-, og arbeidslivsorientering og arbeidstrening. Målgruppen var flyktninger, personer med opphold på humanitært grunnlag og familiegjennforente med disse. Den svenske loven ga stor fleksibilitet til kommunene i iverksettingen av ordningen. I tillegg var det valgfritt for hver enkelt kommune om de ville ta i bruk ordningen. Erfaringene fra de kommunene som hadde innført loven viste til en økt motivasjon og deltakelse blant flyktningene.

Den danske loven var lik den svenske på mange områder, men et av unntakene var graden av frivillighet for kommunene. De danske kommunene var pliktet til å tilby de nyankomne flyktningene et introduksjonsprogram med en tilknyttet introduksjonsstønad. I tillegg la den danske loven sterke føringer for hvordan kommunene organiserte programmene. Den danske loven hadde også blitt klaget inn for FNs høykommissær for flyktninger (UNCHR) fordi introduksjonsstøtten var satt til en lavere sats enn sosialhjelpsstøtten. Denne problematikken ble avklart med et kompromiss om å følge nøye med på hvordan loven fungerte i praksis.

Den finske loven hadde mange likheter med den danske, men var ikke like omfattende og regulerende. En forskjell var at bare kommuner som hadde lagt opp til et introduksjonsprogram for innvandrere skulle få kompensasjoner for de ekstra utgiftene som mottak av flyktninger innebar. Loven la også til grunn et større grad av samarbeid mellom arbeidsmarkedsetaten og kommunene enn den danske loven (Rapport fra tverrdepartemental arbeidsgruppe (KRD) 1.12.1998:15-17).

Så langt i rapporten var det blitt presentert bakgrunns- og erfaringsmessig informasjon ved datidens system for integrering i Norge og i de andre nordiske landene. I rapportens andre og avsluttende del fremsatte den tverrdepartementale arbeidsgruppen deres forslag til tiltak for å *styrke forbindelsen mellom offentlige ytelser til nyankomne og deltakelse i kvalifisering*. Arbeidsgruppen startet med å vise til hvilke muligheter og begrensninger som fantes innenfor

sosialtjenesteloven og dens potensiale for å styrke de nyankomne til deltakelse og kvalifisering. Sosialtjenesteloven hadde to hovedformål: (1) Fremme økonomisk og sosial trygghet for vanskeligstilte og (2) bidra til at den enkelte fikk mulighet til å leve og bo selvstendig i en meningsfylt tilværelse i felleskap med andre. Sosialtjenestelovens § 5-3 første ledd ga mulighet for å sette vilkår for tildeling av økonomisk stønad. De mest brukte vilkårene var tiltak med sikte på kompetanseheving, veiledning, behandling, og deltakelse på norskkurs. Denne adgangen til å stille vilkår var underlagt en del begrensninger. Den alminnelige vilkårs læren stilte krav om at vilkårene skulle ha en saklig sammenheng med hjemmelslovens formål og ikke være uforholdsmessig tyngende eller urimelig på annen måte. Slike forskrifter som påla kommunenes sosialtjeneste å stille vilkår overfor en bestemt gruppe mennesker trengte hjemmel i lov, og dette fantes ikke sosialtjenesteloven på tidspunktet. Resultatet ble at føringene på dette området ble gitt i form av retningslinjer for bruk av skjønn. Sosialtjenestelovens funksjon som "universell" lov passet dårlig med en omfattende bruk av forskrifter og/eller rundskriv. Videre ga heller ikke sosialtjenesteloven noen veiledning for hva som kunne gjøres når mottakeren uten rimelig grunn nektet å oppfylle vilkårene (Rapport fra tverrdepartemental arbeidsgruppe (KRD) 1.12.1998:17-20).

Rapportens avsluttende kapittel handlet så om arbeidsgruppens forslag om *innføring av en introduksjonsstønad for nyankomne innvandrere som alternativ til sosialhjelp* og statens virkemidler for innføringen av en slik ordning. Med introduksjonsstønad mente arbeidsgruppen en stønad som: (1) utbetales av kommunen til nyankomne som ved å delta i kvalifisering kan dekke utgifter til livsopphold og bolig, (2) forutsetter at kommunen har ansvar for å tilby et kvalifiseringsløp som har et omfang, i form av antall timer pr. uke/måned som er tilnærmet normal arbeidstid og (3) utbetaling av stønaden forutsetter deltakelse i et kvalifiseringsløp.

Arbeidsgruppen hadde drøftet momenter som talte for en lovfesting av en slik ordning med introduksjonsstønad. Det første omhandlet hensynet til den enkeltes *rettsikkerhet*. Når en kommunene skulle pålegge en person i en bestemt målgruppe til å delta i et kvalifiseringsløp anså arbeidsgruppen det av legalitetshensyn viktig at slike tiltak måtte ha hjemmel i lov. Det andre momentet angikk hensynet til *kommunene*. Arbeidsgruppen mente at forslaget deres til en lov om introduksjonsstønad ikke skulle innebære plikt for kommunene til å innføre en slik ordning. En plikt for kommunene ville bare oppstå dersom kommunene valgte å innføre ordningen. Et tredje moment var hensynet til *samordning innen statsforvaltningen*. Arbeidsgruppen mente at en lovfesting ville gjøre arbeidet med en samordning av det

eksisterende regelverket som kommunene måtte forholde seg til enklere. Det fjerde momentet gjaldt *de andre nordiske landenes* innføring av en slik lov og Norges behov for å være på lik linje med disse. Det femte momentet angikk hensynet om å gi kommunene et *verktøy* i arbeidet med kvalifisering av nyankomne. En lovfesting ville bidra til å redusere den provisoriske karakteren av kommunenes arbeid på integreringsfeltet. Et sjette og siste moment var hensynet om å markere introduksjonsstønadens *betydning*. En lovfesting ville signalisere at arbeidet på området var prioritert og av nasjonal betydning.

Med bakgrunn i dette konkluderte arbeidsgruppen med å foreslå at en eventuell ordning med introduksjonsstønad skulle innføres som en *lovfestet* ordning. Kommunene skulle gis *frihet* til å velge selv om de ville ta i bruk ordningen. Arbeidsgruppen foreslo videre at det ble nedsatt et *lovutvalg* som skulle utrede og lage utkast til en lov om introduksjonsstønad.

Arbeidsgruppen anbefalte at lovutvalget utformet en lov som inneholdt følgende: (1) målgruppen avgrenses til nyankomne innvandrere over 18 år (inkludert familieegjenforente til innvandreren) bosatt i en kommune, med opptil fem års botid i landet som hadde behov for grunnleggende kvalifisering, og ikke var tilknyttet arbeidsmarkedet eller hadde ytelser gjennom folketrygden, (2) loven legges opp slik at kommunene selv kan avgjøre om den vil innføre introduksjonsstønad for nyankomne innvandrere og deretter være pliktig til å følge bestemmelsene i loven, (3) loven bør angå minstekrav for at en kommune skal kunne innføre ordningen slik at rettsikkerheten ivaretas og (4) nivået på introduksjonsstønaden og om den skal ligge over eller under normen for sosialhjelp (Rapport fra tverrdepartemental arbeidsgruppe (KRD) 1.12.1998:22-28).

Med bakgrunn i denne delrapporten fra arbeidsgruppen ble det ved kongelig resolusjon den 19. november oppnevnt et utvalg for å utrede og lage forslag til lovgivning om stønad for nyankomne innvandrere (Introduksjonsutvalget). 26. juni 2001 ble utvalgets arbeid sluttført med et lovutkast til introduksjonsloven avgitt KAD. I mellomtiden lå sluttrapporten fra den tverrdepartementale arbeidsgruppen klar, og jeg vil gjennomgå denne her før jeg går inn på lovutvalgets utredning.

### **7.1.2 Sluttrapporten fra den tverrdepartementale arbeidsgruppen**

Sluttrapporten "Grunnleggende kvalifisering av nyankomne innvandrere" ble levert mars 2000. Ettersom den første delrapporten hadde kun omhandlet det tredje punktet av arbeidsgruppens mandat skulle sluttrapporten ta for seg de to andre punktene av mandatet. Det første handlet om hvordan kvalifiseringen av nyankomne kunne forbedres både innenfor

dagens organisering og ansvarsdeling og ved alternative former for organisering og ansvarsdeling. Det andre punktet omhandlet om det skulles gis statlige retningslinjer til kommunene om organisering, varighet og innhold av kvalifiseringstilbudet, og hvor bindende disse skulle være (Rapport fra tverrdepartemental arbeidsgruppe (KRD) 14.3.2000:2). I sluttrapporten hadde ikke arbeidsgruppen sett behovet for en mer presis definisjon av *nyankomne innvandrere*. I stedet ble det lagt opp til at dette var lovutvalgets ansvarsområde. Videre konstaterte arbeidsgruppen at begrepet *introduksjonsprogram* var et begrep uten klar definisjon, men her trengtes en definerings. Med introduksjonsprogram mentes en organisering av opplæringstiltak som i løpet av en avgrenset tidsperiode ivaretok den grunnleggende kvalifisering av nyankomne innvandrere på en helhetlig måte.

Angående *målgruppen* ble den utvidet fra forrige rapport og omfattet nå alle nyankomne innvandrere (samt familieegjenforente) med behov for grunnleggende kvalifisering. Som vi så tidligere i den første rapporten ble målgruppen definert mer presist til å omfatte personer over 18 år og som hadde vært bosatt i en kommune med botid inntil fem år i Norge. I tillegg skulle disse personene ikke være tilknyttet arbeidsmarkedet eller ha ytelser gjennom folketrygden. Det ble videre påpekt at *varigheten* til introduksjonsprogrammet burde være fleksibelt ettersom nyankomne innvandrere utgjorde en uensartet gruppe. Arbeidsgruppen antok at enkelte kunne gjennomføre introduksjonsprogrammet i løpet av det første bosettingsåret, mens i andre tilfeller ville det kunne trenge fem år for å gjennomføre det. Det ble stadfestet at det trengtes mer kunnskap om hva som var optimalt angående varighet for ulike grupper. Arbeidsgruppen henviste derfor til at klarere retningslinjer på dette feltet kunne oppnås gjennom evaluering av forsøksprosjektene som var igangsatt (Rapport fra tverrdepartemental arbeidsgruppe (KRD) 14.3.2000:20-22).

Det ble presisert at arbeidsgruppens vurderinger og anbefalinger ville være grunnlag for videre administrativ og politisk behandling, men at disse var særlig relevante for lovutvalgets utredning (Rapport fra tverrdepartemental arbeidsgruppe (KRD) 14.3.2000:54).

Til oppsummeringsdelen her: arbeidsgruppen gikk tilbake på definerings av målgruppen ettersom den så det som lovutvalgets ansvarsområde. Arbeidsgruppen understrekte at innholdet i rapporten ikke var endelige konklusjoner, men ville være grunnlag for videre administrativ og politisk behandling av de anbefalinger som ble fremmet i mandatet. Rapportene fra den tverrdepartementale arbeidsgruppen ledet blant annet til to viktige



hendelser. Opprettelsen av lovutvalget vinteren 1999 og opprettelsen av en ny arbeidsgruppe høsten 2000.

## **7.2 Stortingsmeldingene mellom opprettelsen av lovutvalget og dets lovutkast**

I arbeidet med nye omfattende lover blir det i enkelte tilfeller uttrykt et ønske fra regjeringen om å orientere Stortinget eller å få dets syn på forskjellige problemstillinger før et lovforslag presenteres. Dette er særlig aktuelt ved slike større lovendringer som introduksjonsloven. I tilfellet som gjennomgås i denne oppgaven skjedde dette ved to tilfeller, nemlig ved Stortingsmelding nr. 50 og Stortingsmelding nr. 17. Jeg vil nå før jeg ta for meg disse to meldingene og behandlingen av dem, før jeg går inn på lovutvalgets utkast til introduksjonsloven.

### **7.2.1 Stortingsmelding nr. 50 (1998-1999)**

St.meld. nr. 50 (1998-1999) Utjevningsmeldingen – om fordeling av inntekt og levekår i Norge, ble fremmet av Sosial- og helsedepartementet før opprettelsen av lovutvalget, men etter at det var blitt signalisert fra den tverrdepartementale arbeidsgruppen om opprettelsen av et slikt utvalg. Innstillingen om utjevningsmeldingen ble fremmet av sosialkomiteen *etter* opprettelsen av lovutvalget. Meldingen er relevant fordi den videreførte og poengterte regjeringens ønske om å styrke bindeledet mellom offentlige ytelser og deltakelse i kvalifiseringstiltak. En måte å gjøre dette på var å innføre en særskilt introduksjonsstønad for nyankomne innvandrere. Det ble i meldingen vist til at Regjeringen derfor ønsket å nedsette et lovutvalg som skulle utrede om en slik ordning og fremme et lovutkast (St.meld. nr. 50 1998-1999:22).

### **7.2.2 Innstilling om Stortingsmelding nr. 50 (1998-1999)**

Da tiden var inne for behandling av utjevningsmeldingen var det skjedd enda et regjeringsskifte innen tidsperioden jeg gjennomgår her i oppgaven. Jens Stoltenbergs første regjering, en mindretallsregjering, ble utnevnt av Kongen i statsråd den 17. mars 2000. Behandlingen av utjevningsmeldingen illustrerte en klar samstemmighet hos de norske styringsmaktene om arbeidet med introduksjonsprogrammet. Til tross for at det var sosialkomiteen og ikke kommunalkomiteen som behandlet meldingen ble det uttrykt av flertallet i komiteen at arbeidet med å fremme et forslag til lov om introduksjonsstønad for nyankomne innvandrere var et bra tiltak. I tillegg mente flertallet at en slik ordning også kunne gjøres gjeldende for andre grupper, spesielt langtidsmottakere av sosialhjelp (Innst. S.

nr. 222 1999-2000:65). Dette var noe som FrP-politikere hadde fremmet tidligere i forbindelse med behandlingen av Dokument 8-forslaget til de tre Ap-politikerne. I all hovedsak viste behandlingen av utjevningsmeldingen et klart konsensus blant politikerne om arbeidet med introduksjonsordningen.

### **7.2.3 Stortingsmelding nr. 17 (2000-2001)**

Den 15. desember 2000 var det tid for nok en stortingsmelding om integreringspolitikk da KAD fremmet stortingsmelding nr. 17 (2000-2001) "Asyl- og flyktningpolitikken i Norge". Det ble i meldingen poengtert at det videre arbeidet med å sikre nyankomne innvandrere et kvalifiseringstiltak måtte preges av kontinuitet, god planlegging og god informasjonsflyt. Derfor ønsket regjeringen i meldingen å klargjøre ulike begrep, målsetninger og virkemidler. Varighet og målsetning var i all hovedsak i meldingen definert i samsvar med synspunktene i de tidligere dokumentene. Relevant her var at målgruppen ble i all hovedsak definert som alle nyankomne flyktninger bosatt i en kommune inntil fem år. Dette var i samsvar med definisjonen som ble presentert i den første rapporten til den tverrdepartementale arbeidsgruppen, men ikke den endelige definisjonen presentert i sluttrapporten. Det ble også her henvist til forskningsrapporten "Virker tvang?" fra Fafo, meldingen poengterte viktigheten av at flyktningene kom seg raskest mulig i arbeid for å motvirke passivisering (St.meld. nr. 17 2000-2001:123-125).

### **7.2.4 Innstilling om Stortingsmelding nr. 17 (2000-2001)**

Den 4. april 2001 ble Innst. S. nr. 197 (2000-2001) fremmet av kommunalkomiteen. Innstillingen var preget av at flertallet i komiteen var enige i de mål og prinsipper som regjeringen hadde skissert i meldingen for å forbedre kvalifiserings og integreringsarbeidet. I den sammenheng ble det spesielt henvist til etableringen av introduksjonsprogrammet og at flertallet i komiteen var enige i de rammene som det ble lagt opp til i programmet. Et potensielt problem, slik flertallet så det, var at koordineringsarbeidet mellom de ulike aktørene, både statlige og kommunale, kunne by på utfordringer. Derfor ønsket flertallet at det måtte legges opp til at introduksjonsprogrammene kunne få lokale tilpasninger (Innst. S. nr. 197 2000-2001:29).

## **7.3 Lovutvalget avga utredning med lovutkast til introduksjonsloven**

Den 26. juni 2001 fremmet lovutvalget sitt forslag til lovgivning om stønad for nyankomne innvandrere med behov for grunnleggende kvalifisering. Utredningen var enstemmig og utvalget bestod av: Førstestatsadvokat i ØKOKRIM, Knut Brofoss (leder), avdelingsdirektør

Rune Solberg fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet, underdirektør Ruth A. Andersen fra KAD, underdirektør Tone Wilberg fra Sosial- og helsedepartementet, spesialkonsulent Anders Hauger fra Kommunenes Sentralforbund, juridisk rådgiver Merete Beyer fra Bærum kommune, medlem i Kontaktutvalget mellom innvandrere og norske myndigheter Loyda Quesada. Prosjektleder i KAD Ahmad Ghanizadeh var sekretær for utvalget. I beskrivelsen av mandatet til lovutvalget ble det aller først vektlagt prinsippet om kommunenes *handlefrihet*, at forslaget til regulering skulle utformes slik at kommunene ble gitt adgang til å ikke anvende lovens ordning. Deretter ble det vist vurdering av *målgruppen* som andre punkt i mandatet. Personkretsen som loven ville omfatte måtte ha oppholds- og arbeidstillatelse. Det tredje og siste punktet i mandatet var å vurdere spørsmålet om nivået på den *økonomiske ytelsen* og om en felles sats skulle settes for hele landet. Den økonomiske ytelsen skulle betinges av aktiv deltakelse i et kvalifiseringsprogram. I forhold til de tre momentene i mandatet var det ved hensynet til kommunenes handlefrihet lagt klare føringer for lovutvalgets arbeid. Lovgivning på dette området måtte ikke svekke det kommunale selvstyret (NOU 2001:20:4-5).

Lovutvalget hadde i tillegg til 15 møter, hatt studiereiser til Danmark og Sverige for å innhente opplysninger om landenes lovgivning på feltet (NOU 2001:20:5). Denne informasjonen ble presentert i utredningen på lik linje med den som var blitt presentert i den første delrapporten fra den tverrdepartementale arbeidsgruppen og representerte ikke noe ny informasjon.

Videre i utredningen ble det tatt opp noen prinsipielle spørsmål. Det første gikk ut på *formålet* med en ny ordning. Slik utvalget så det, burde formålet med å etablere en introduksjonsordning være å styrke innvandreres deltakelse i arbeidslivet, styrke deres økonomiske selvstendighet og deres deltakelse i samfunnslivet. Formålet var med andre ord å oppnå en bred deltakelse i det norske samfunnet, og dette ble markert i forslagets formålsparagraf, lovutkastets § 1 (NOU 2001:20:61-62).

Angående forholdet mellom *statlig styring* og *kommunal handlefrihet* ble det vist til at aktørene i arbeidet med integrering av nyankomne innvandrere etterlyste et bedre verktøy innen dette arbeidet. Flere kommuner hadde hatt et uavklart forhold til lovgivningen for sosialtjenesteloven, og gjennom denne praksisen ble det konstatert et behov for lovregulering. I forhold til føringene som ble lagt på lovutvalgets arbeid med hensyn til den kommunale handlefriheten ble det stadfestet at dette var en uvanlig ordning for rettslig regulering av

kommunenes løsning av oppgaver som var gjort til dets ansvar. Det ble blant annet vurdert en alternativ løsning hvor ordningen ble gjort obligatorisk, men kommunene fikk full frihet til å bestemme målgruppen som skulle delta. Utvalget kom til enighet om at en slik løsning ikke oppfylte mandatets forutsetninger og foretrakk heller løsningen med full frihet ettersom det la et mildere press på kommunene (NOU 2001:20:62-65).

### **7.3.1 Utkast til lov om introduksjonsordning**

§ 1,2 og 3 beskrev de *generelle* aspektene ved loven. § 1 stadfestet som tidligere nevnt lovens formål med å styrke nyankomne innvandreres deltakelse i yrkeslivet, økonomisk selvstendighet og deltakelse i samfunnslivet. § 2 avgrenset hvilken personkrets loven gjaldt for. Loven gjaldt for alle nyankomne utlendinger mellom 19 og 67 år som hadde fått asyl eller oppholds- og arbeidstillatelse etter innreisetillatelse som kvoteflyktning, samt familiegjennforente til disse. Nyankomne ble regnet som personer bosatt i riket i mindre enn to år når vedtaket om introduksjonsprogram ble truffet. Nordmenn, nordiske borgere og andre borgere fra EØS-land samt familiegjennforente med disse falt utenfor målgruppen.

§ 3 gjaldt kommunens ansvar og innebar ingen endring av funksjonsfordelingen mellom forvaltningsnivåer og sektorer. Kommunen var ikke forpliktet til å ta loven i bruk. Om kommunen valgte å benytte seg av lovens ordninger skulle tjenestene iverksettes så raskt som mulig. Velger kommunen å avvike ordningen gjelder en tre måneders varsel til deltakeren.

§ 4, 5, 6 og 7 omhandlet *kvalifisering* av ordningen. § 4 gjaldt utformingen av introduksjonsprogrammet og hvilke føringer som skulle legges til grunn for kommunene. Som minimum måtte programmet inneholde norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forberedte til videre opplæring eller tilknytning til arbeidslivet. Videre skulle programmet være helårig og på fulltid. § 5 definerte programmets *varighet* som inntil to år. § 6 tok for seg bruken av individuell plan for deltakeren i programmet. Den individuelle planen skulle minst inneholde programmets start og tidsfaser, samt en beskrivelse av tiltakene i programmet. Planen skulle utarbeides i samråd med deltakeren og denne skulle utgjøre hovedinnholdet i vedtaket om tildeling av introduksjonsordning. § 7 beskrev eventuelle opphør av introduksjonsprogrammet på bakgrunn av forhold hos deltakeren. Omfattende fravær, forstyrelse av opplæringssituasjonen eller trusselselement kunne være grunnlag for et slikt opphør av programmet. I tilfeller hvor vedkommende fikk tilbud om arbeid kunne også dette være forenelig med stans i programmet (NOU 2001:20:160-162).

§ 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 og 15 tok for seg *stønaden*. § 8 fastsatte vilkårene for å få introduksjonsstønad og dens størrelse. Vilåret for å få stønad var deltakelse i et introduksjonsprogram tilrettelagt av kommunen. Deltakelse var ingen rettighet for den enkelte. Kommunene stod fritt til å bestemme hvem som hadde mest behov for kvalifisering. Stønaden ble fastsatt til lik 2 G for deltakelse i et heldags program, og var lik for alle deltakere uansett individuelle behov eller familiesituasjon. Personer under 25 år skulle motta 2/3 stønad. Beregningen av stønaden i § 9 viste til at den på månedsbasis utgjorde 1/12, 1/30 per dag og 1/1850 på årsbasis. Ved ulegitimert fravær ble det i § 10 fastsatt regler for tilsvarende trekk i ytelsen jf. § 9. I motsetning til ved sosialhjelpen la ikke § 11 opp til reduisering i stønaden på grunn av andre inntekter vedkommende måtte ha. Derimot la § 12 føringer for at introduksjonsstønaden ble redusert dersom vedkommende hadde rett til andre offentlige ytelser som sykepengen, fødselspenge eller rehabiliteringspenge. § 13 fastslo at utbetalingen skulle skje på bakgrunn av frammøtelister, og lot kommunen beslutte hvordan og til hvilke tidspunkter utbetaling av stønaden skulle skje. § 14 omhandlet tilfeller ved høy utbetaling av stønad, og denne overbetalingen kunne trekkes i framtidig stønad. I § 15 ble tilfeller ved uriktige opplysninger omtalt. Om vedkommende ved forsettlig eller grovt uaktsomt har oppgitt uriktige opplysninger av betydning for programdeltagelsen kunne det vedtas at stønaden skulle betales tilbake (NOU 2001:20:161-162).

§ 16, 17, 18 og 19 omhandlet saksbehandlingsreglene. § 16 gjaldt forholdet til forvaltningsloven. § 17 fastslo at enkeltvedtak truffet etter introduksjonsstønadsloven kunne påklages til fylkesmannen. § 18 fastsatte at opplysninger skulle innhentes, så langt som mulig, i samarbeid med deltakeren. § 19 omtalte opplysningsplikten ovenfor barnevernstjenesten. § 20 viste til at loven skulle tre i kraft fra den tiden Kongen bestemte. Til slutt gjaldt § 21 endringer i andre lover (NOU 2001:20:162-163).

## 8 Høringsfasen

### *Policyformulering: høringer*

I dette kapittelet vil jeg presentere prosessen med høringsrunden som fulgte utkastet til lovutvalget. Mange høringsinstanser fikk mulighet til å uttale seg om lovutkastet og fikk dermed bidra til å påvirke hvordan loven skulle utformes. Noen av forslagene ble tatt med i den videre prosessen, mens andre ble ikke fulgt opp. Enkelte av høringsinstansene hadde vært med i prosessen fra tidligere, mens andre var helt nye uttalelser. Høringsuttalelsene inkluderte mange forskjellige ideer og meninger om lovutkastet, og jeg vil her prøve å systematisere disse.

### 8.1 Høringsinstansene fremmet sine meninger om lovutkastet

Jeg vil nå ta for meg prosessen med at lovutkastet i NOU 2001: 20 ble sendt ut på høring av KAD den 16. juli 2001. Listen over alle høringsinstansene var omfattende, og inkluderte blant annet departementene, kommunene, fylkeskommunene, Kommunenes Sentralforbund, Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda, Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndigheter, Senter mot etnisk diskriminering, Husbanken, samt flere frivillige organisasjoner, fellesorganisasjoner, sentralforbund og forskningsinstitusjoner.<sup>6</sup> I alt mottok KAD 94 høringsuttalelser, hvorav 83 var realitetsuttalelser.

---

<sup>6</sup> Kommunal- og arbeidsdepartementet sendte utredningen på høring 16. juli 2001 til følgende adressater: Departementene, Kommunene, Fylkeskommunene, Kommunenes Sentralforbund (KS), Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE), Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene

(KIM), Senter mot etnisk diskriminering (SMED), Husbanken, Aetat Arbeidsdirektoratet, Direktoratet for arbeidstilsynet, Fylkesmennene, Statskonsult, Skattedirektoratet, Sivilombudsmannen, Datatilsynet, Statens helsetilsyn, Rikstrykdeverket, Statens utdanningskontorer, Rådet for fagopplæring i arbeidslivet (RFA), Det norske universitetsråd, Det norske høgskoleråd, Likestillingsombudet, Kompetansesenter for likestilling, Barneombudet, Amnesty International Norge, Flyktningerådet, Islamsk råd, Mellomkirkelig råd, Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn, Mira Ressursenter for innvandrer- og flyktningekvinner, Norges Røde Kors, Norsk Folkehjelp, Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF), SOS-rasisme, Organisasjon mot offentlig diskriminering (OMOD), Antirasistisk Senter, Menneskerettighetshuset, Innvandrernes Landsorganisasjon (INLO), Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS), Islamsk kvinnegruppe Norge (IKN), Kristent interkulturelt arbeid (KIA), Afrikan Youth in Norway, Juridisk rådgivning for kvinner (JURK), JUSS-BUSS, Rettspolitisk forening, Jussformidlingen, Kirkerådet, Kontoret for fri rettshjelp, Leieboerforeningen, Pakistansk Studentsamfunn, Non Fighting Generation, Landsorganisasjonen i Norge (LO), Norsk Kommuneforbund, Yrkesorganisasjonens sentralforbund, Kommunalansattes Fellesorganisasjon, Norsk Lærerlag, Lærerforbundet, Norges juristforbund, Akademikernes Fellesorganisasjon, Akademikerne, Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon, Den norske Dommerforening, Den Norske Advokatforening, Voksenopplæringsforbundet, Norges forskningsråd, Statistisk Sentralbyrå, Institutt for samfunnsforskning, Institutt for menneskerettigheter UiO, Forskningsstiftelsen Fafo, SINTEF/IFIM, Norsk

Generelt var det positive tilbakemeldinger fra høringsinstansene om forslagene i utredningen. Jeg vil nedenfor gi en samlet oversikt over de viktigste høringsuttalelsene og deres synspunkter på de viktigste hovedpunktene i utredningen. Disse hovedpunktene omfattet høringsinstansenes syn på intensjonene og formålet bak introduksjonsutvalgets forslag, personkretsen, den kommunale friheten, introduksjonsprogrammets innhold, varighet og stønad.

### **8.1.1 Høringsinstansenes generelle syn på Introduksjonslovutvalgets forslag – intensjonene og formål**

Et klart flertall av de fleste instansene som uttalte seg, herunder *Kommunenes Sentralforbund (KS)*, *Oslo kommune*, *Bergen kommune*, *Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid (ffkf)*, *Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM)* og *Likestillingsombudet*, var alle positive til lovforslagets intensjon og prinsipp om en kombinerings av kvalifisering og stønad. *Oslo kommune* uttalte følgende:

"Oslo kommune ser forslaget som en viktig reform. Introduksjonsstønad og introduksjonsprogram kan bli et godt verktøy for kommunene i integreringspolitikken. Oslo kommune støtter lovforslagets intensjon om at nyankomne flyktninger og innvandrere skal tas imot på en måte som appellerer til deres ressurser og kompetanse, som gir umiddelbar mulighet for språktrening, arbeid eller utdanning og som kan bidra til at de blir mest mulig selvhjulpne og uavhengig av økonomisk sosialhjelp." (Ot.prp.nr.28 2002-2003:14).

### **8.1.2 Den kommunale handlefriheten**

Blant kommunene var det for det meste ikke noen innvendinger mot utvalgets forslag om at loven ikke skulle være obligatorisk for kommunene. Enkelte kommuner, bl.a. *Bergen*, *Levanger*, *Froland* og *Stange*, ga uttrykk for at det kommunale selvstyret ble godt ivaretatt i lovforslaget. Videre støttet disse kommunene forslaget om at kommunene selv kunne velge å ikke anvende lovens ordning. På den andre siden var *KS* som mente at kommunenes handlefrihet ikke gikk langt nok. *KS* uttalte følgende:

"Det må være mulig for kommuner å fortsatt etablere introduksjonsprogram uten å forplikte seg til en økonomisk stønadsordning som foreslått. [...] *KS* er bekymret for at en fast norm for utbetaling skal utelukke andre løsninger som er bra for noen kommuner, men ser samtidig

det uheldige i at man har forskjellige ordninger rundt om i kommunene. Så lenge ordningen er frivillig vil dette imidlertid ikke kunne unngås." (Ot.prp.nr.28 2002-2003:14).

En rekke andre høringsinstanser, bl.a. *LO*, *NHO*, *UDI*, *Fafo*, *Bærum kommune*, *Sandnes kommune* og *Skien kommune*, var av den oppfatning at introduksjonsloven heller burde være obligatorisk. Begrunnelsen for dette gikk ut på at det var nettopp den lokale variasjonen som var en av årsakene til utfordringene i integreringspolitikken. *NHO* uttalte følgende:

"Lovfesting av integreringsprosessen kan være et nødvendig virkemiddel. At det skal være valgfritt for kommunene å ta i bruk en eventuell lov om kvalifisering og stønad for nyankomne innvandrere er vi uenige i, så lenge det er ansvarsdeling, overlapping og manglende felles mål som viser seg å være sentrale problemer knyttet til dagens integrering. Denne kunnskapen må man ta konsekvensen av. Koordinering av tjenester, ressurser og kvalitetskrav må komme fra sentrale myndigheter som igjen må sørge for at lokale utøvere er i stand til å gjennomføre nødvendige tiltak." (Ot.prp.nr.28 2002-2003:14).

### **8.1.3 Personkretsen**

Av de 19 høringsinstansene, hvorav 6 var kommuner, som hadde kommentert lovforslagets personkrets, var det et ønske å om utvide denne. En stor del av dette dreide seg om spørsmålet om familiegjenforente med arbeidsinnvandrere og familiegjenforente med norske borgere. *Likestillingsombudet*, *Barne- og familiedepartementet*, *KIM* og *UDI* uttrykte spesiell bekymring for at familiegjenforente kvinner hadde et spesielt behov i denne sammenheng, og pekte på tilretteleggelse for likestilling mellom kjønnene.

Andre høringsinstanser som *KS*, *Fafo*, *UDI* og *LO*, pekte på behovet for å utvide personkretsen ved å senke aldersgrensen fra 19 til 18 år, ettersom personer fra 18 år ble ansett som voksne og myndige og dermed kunne få sosialhjelp på egenhånd.

Angående lovutvalgets forslag om å begrense målgruppen til nyankomne innvandrere med mindre enn to års botid i kommunene, mente bl.a. *Fafo* at dette ville bli problematisk ettersom samtlige flyktninger bosatt før 2000 dermed ville bli ekskludert, og ba derfor om enkelte unntaksbestemmelser i forhold til dette (Ot.prp.nr.28 2002-2003:14).

### **8.1.4 Innhold, varighet og stønad**

Et klart flertall av høringsinstansene uttalte seg om detaljene for introduksjonsprogrammets oppbygning. Angående innhold mente bl.a. *KS*, *Statens utdanningskontor i Møre og Romsdal*



og *Statens utdanningskontor i Nordland*, at et helårlig fulltidsprogram kunne gi utfordringer for kommunene. Blant høringsinstansene ble det igjen pekt på viktigheten av at det ble spesielt tilrettelagt for kvinner, ettersom disse kunne ha særskilte behov for kvalifisering annerledes enn hos menn.

*Fafo* uttalte at kvalitetssikring og standardisering av innholdet i introduksjonsprogrammet var et viktig premiss for at det skulle kunne være etisk forsvarlig å bruke tvangsmidler i integreringspolitikken. Derfor ble det etterspurt en mer detaljert beskrivelse av elementene i introduksjonsprogrammet, såkalte minstestandarder. Videre ble det stilt tvil om formålstjenligheten ved at produsenten av tjenesten var eneansvarlig for kvalitetssikringen av den (Høringsuttalelse NOU 2001:20, *Fafo*, 17.07.2001). På den andre siden var *Bærum kommune* og *Kristiansand kommune* positive til lovutvalgets manglende detaljerte beskrivelse av innholdet, ettersom det kunne gi mulighet for lokale tilpasninger i tilretteleggelsen av introduksjonsprogrammet. *Kristiansand kommune* uttalte følgende:

"Det er bra at det ikke er noen detaljert innholdsbeskrivelse i programmet, på grunn av målgruppens sterkt heterogene sammensetning. Kommunene bosetter flyktninger med et stort spenn av ressurser og erfaringer. På den ene side lengeventende fra statlig mottak med jobbtilbud, på den annen side overføringsflyktninger som bosettes direkte til kommune. Noen har akademisk bakgrunn som godkjennes i Norge, i den andre ytterkant har vi analfabeter med eksempelvis erfaring fra primærnæring som gjeter." (Høringsuttalelse NOU 2001:20, *Kristiansand kommune*, 11.10.2001).

Andre høringsinstanser, bl.a. *Oslo kommune* og *Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS)*, ønsket større fleksibilitet i forhold til programmets omfang, slik at enkelte kunne få innpass i programmet på deltid. *NOAS* utalte følgende:

"Problematikken i forhold til flyktningenes bakgrunn er ikke noe vi kan se at meldingen går inn i, selv om dette også vil ha konsekvenser for deres evne, vilje og kapasitet til å gå inn i et så vidt omfattende introduksjonsprogram. [...] I noen slike tilfeller er det eneste norske myndigheter kan og bør gjøre, å legge så godt som rimelig er til rette for at flyktninger, i sin egen tid og på sin egen måte, finner veien til det norske samfunnet." (Høringsuttalelse NOU 2001:20, *NOAS*, 16.10.2001).

*Barne- og familiedepartementet* uttalte også en misnøye med kravet om fulltidsdeltakelse i programmet. De viste til at dette potensielt kunne hindre kvinners deltakelse og mulighet for å bli selvforsørgende.

Angående programmets lengde var det flere høringsinstanser som mente at de to årene som utvalget forespeilte var for kort. Flere kommuner samt *KS* mente at det burde åpnes for mer fleksibilitet angående programmets varighet. *KS* uttalte følgende:

"Det er riktig å signalisere en forventet tid for programmet på 2 år. *KS* ser det imidlertid som viktig at det åpnes for forlengelse med inntil et år ekstra ved behov slik at kommunene får mulighet til en viss grad av individuell tilpasning. Det å sette grensen restriktivt ved 2 år, vil med stor sannsynlighet medføre at de svakeste faller ut og ikke kommer seg videre i arbeid eller utdanning." (Høringsuttalelse NOU 2001:20, *KS*, 17.10.2001).

Når det kom til introduksjonsstønadene var de aller fleste høringsinstansene enige i lovutvalgets utkast, og prinsippet om at den ikke skulle være behovsprøvd. Det var enighet om at stønaden skulle basere seg på like satser over hele landet, og at denne skulle være skattepliktig slik at det ga en tidlig innføring i lønssystemet og plikten med å føre egen selvangivelse. Et moment som derimot skapte uenighet var nivået på stønaden. Flere høringsinstanser mente at satsen var satt for lavt, spesielt ungdomssatsen hvor det kunne bli vanskelig å motivere denne gruppen dersom de kun fikk 2/3 av 2G (Høringsuttalelse NOU 2001:20, *KS*, 17.10.2001).

En utvidelse av stønaden til å inkludere bostøtte i forbindelse med etablering i kommunene mente *Husbanken* og *KS* ville være et nødvendig tiltak for at sosialkontoret ikke skulle innblandes. *KS* ønsket at alle som deltok i programmet skulle være berettiget en slik støtte fra *Husbanken* (Høringsuttalelse NOU 2001:20, *KS*, 17.10.2001 og *Husbanken*, 18.10.2001). Ifølge *SINTEF/IFIM* ville det være umulig å forsørge en barnefamilie med flere barn på kr 102 720 pr år (2G), derfor burde det i tillegg innføres et barnetillegg i stønaden for barnefamilier etter modell av trygdesystemet (Høringsuttalelse NOU 2001:20, *SINTEF*, 15.10.2001).

Flere kommuner kommenterte konsekvensene av vridningen fra sosialhjelp til introduksjonsstønadene og grensegangen mellom andre støtteordninger. Et flertall av kommunene mente at introduksjonsstønaden burde gi rettigheter for sykepenger, dagpenger, og opptjening av pensjon. *Skien kommune* uttalte følgende:

*"Ettersom utvalget har valgt å legge ordningen nær opp til arbeidsinntekt med de konsekvensene det før, mener vi det burde føre til at den enkelte blir godskrevet pensjonspoeng og opparbeider rettighet til dagpenger. Det er et faktum at personer som ankommer landet i høy alder, og andre som kvalifiserer til en form for trygdeytelse i praksis blir sosialhjelpsmottakere. Dette er en uverdigg situasjon for den enkelte og en betydelig utgift for kommunen. Selv om dette ikke lar seg løse bare ved å gi pensjonspoeng i denne sammenheng, er det et skritt i riktig retning." (Høringsuttalelse NOU 2001:20, Skien kommune, 15.10.2001).*

## **8.2 Oppsummering av policyformuleringsfasen**

Her vil det bli presentert en oppsummering av policyformuleringsfasen som varte fra 1997 til 2001 ved bruk av aktiviserings- og defineringsprosessene. Fasen var en langvarig og svært omfattende prosess som inkluderte en mengde forskjellige aktører, problemoppfatninger og løsningsforslag.

Proessen med policyformuleringen kan sies å ha vært svært åpen og preget av en bred deltakelse av forskjellige aktører. I utgangspunktet var det arbeiderpartiregjeringen under Jagland som gjennom KAD initierte utredningen som var blitt etterspurt i stortingsmeldingen fra agendasettingsfasen. I mellomtiden fant det sted et regjeringsskifte hvor Kjell Magne Bondevik sin såkalte "sentrumsregjering" overtok for Jagland sin rene arbeiderpartiregjering. Utredningen som ble bestilt av den forrige regjeringen aktiviserte forskere og eksperter fra Fafo som presenterte en rapport om kvalifiseringstiltak i andre vestlige land. Denne prosessen aktiviserte så tre arbeiderpartipolitikere som ønsket et fortsatt fokus på integreringspolitikken og dermed fremmet et Dokument 8-forslag ovenfor den nye Bondevik regjeringen. I samme periode fulgte KAD opp stortingsmeldingen fra agendasettingsfasen ved å opprette en tverrdepartemental arbeidsgruppe. Dermed ble en mengde aktører fra forskjellige departementer også aktivisert i policyformuleringsprosessen. Videre i prosessen ble det presentert flere stortingsmeldinger og innstillinger som ble gjenstand for debatt og dermed viste til klare skiller mellom ulike partier på Stortinget. Til slutt i policyformuleringsfasen ble det i forbindelse med lovutvalgets utkast i NOU 2001: 20, åpnet opp for en bred og omfattende høringsrunde hvor 94 uttalelser ble oversendt KAD.

Et gjennomgående trekk ved perioden var at det til tross for hele tre regjeringsutskiftninger, Jagland sin arbeiderpartiregjering, til Bondeviks første regjering og Jens Stoltenbergs første

regjering, eksisterte det en bred partipolitisk enighet om behovet for en forbedret integreringspolitikk i Norge. På forskerhold ble det fra Fafo gjennom rapporten "Virker tvang", vist til ti suksesskriterier for et vellykket kvalifiseringstiltak inspirert av politikk i andre land. De ti suksesskriteriene ble oppfattet av forskerne som en idealtilstand som var langt unna den norske realiteten på feltet. Dokument 8-forslaget som ble presentert av de tre arbeiderpartipolitikerne var preget av tiltak inspirert av de samme oppfatningene som forskerne hadde presentert i sin rapport. Det samme gjorde Kommunalkomiteen som i sin behandling av forslaget fra de tre politikerne foreslo en iverksetting av tiltakene i form av forsøksordninger. I innstillingen fra komiteen var det spesielt SV og Frp som bemerket seg med ulikt syn på grad av særbehandling av innvandrere. SV mente at den skandinaviske velferdsmodellen åpnet opp for å yte ekstra til svakerestilte grupper, mens Frp som var også var enige med SV om de ti suksesskriteriene fra Fafo, ønsket ikke en særbehandling av en utpekt gruppe. Komiteens flertall stilte seg til slutt enige med forskerne fra Fafo om at særbehandling var ønsket og nødvendig. En videre spesifisering av kvalifiseringstiltakenes målgruppe ble ikke foretatt i innstillingen.

Resultatet av debatten i Stortinget om Dokument 8-forslaget og innstillingen ble et vedtak om iverksetting av forsøksordninger i kommunene. I arbeidet med dette ble aktuelle kommuner invitert av departementet til å komme med prosjektforslag. I alt 16 kommuner valgte å delta i prøveprosjektene. I utlysningsteksten fra KAD ble målgruppen mer tydelig avgrenset til å gjelde innvandrere og flyktninger med botid opptil fem år i landet, som var arbeidsføre og arbeidsledige, og avhengig av støtte etter lov om sosiale tjenester. Dette representerte en nokså tydeligere presisering fra den tidligere stortingsmeldingen fra agendasettingsfasen, hvor målgruppen var løst definert som nyankomne flyktninger og innvandrere.

Arbeidet til den tverrdepartementale arbeidsgruppen resulterte i en anbefalelse om lovfestet introduksjonsstønad. Arbeidsgruppens mandat var blitt utformet slik at det skulle ta hensyn til kommunenes valgfrihet i forhold til en slik lovgivning. Dermed ble det konkludert med at en slik lovfestet ordning skulle være valgfri for kommunene å benytte seg av. Når det kom til vilkårsbruk i form av en stønad som krevde deltakelse fra målgruppen, var arbeidsgruppen positivt innstilt, men usikker på hvordan denne best burde utformes. Derfor ble arbeidsgruppens anbefalinger på dette punktet gitt i form av retningslinjer for bruk av skjønn og heller opp til lovutvalget å videre presisere.

I lovutvalget var det et bredt spekter av deltakere fra Sosial- og helsedepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, KAD, KS, ØKOKRIM og ulike kommuner. I lovutvalgets utredning ble spesielt tre moment definert. Dette var prinsippet om kommunenes valgfrihet, en definering av målgruppen, og nivået på den økonomiske stønaden. Angående det første prinsippet om valgfrihet var det i mandatet fra den tverrdepartementale arbeidsgruppen til lovutvalget lagt klare føringer for at lovgivningen ikke måtte svekke det kommunale selvstyret. Kort fortalt fulgte lovutvalget denne oppfordringen fra arbeidsgruppen. Når det kom til definering av målgruppen ble den beskrevet som *nyankomne utlendinger mellom 19 og 67 år som hadde fått asyl eller oppholds- og arbeidstillatelse etter innreisetillatelse som kvoteflyktning, samt familiegjensforente med disse*. Nyankomne ble definert som personer bosatt i riket i mindre enn to år når vedtaket om introduksjonsordning ble truffet. Dette var en klar reduksjon fra målgruppen som var definert av arbeidsgruppen, hvor *nyankomne innvandrere, samt familiegjensforente innvandrere* var blitt foreslått. I tillegg var en nyankommen innvandrere definert av arbeidsgruppen som personer som hadde vært bosatt i riket i mindre enn fem år. Videre var det en innsnevring på den nedre aldersgrensen fra 18 til 19 år. Angående den økonomiske stønaden ble denne for første gang definert til lik 2G årlig, personer under 25 år skulle motta 2/3 av denne, og ved ugyldig fravær skulle det trekkes i den.

Høringsrunden var for det meste preget av positive tilbakemeldinger. I motsetning til forslaget i lovutkastet ble det av flertallet uttrykt et ønske om å gå vekk fra den kommunale valgfriheten. På den andre enden mente KS at den kommunale valgfriheten ikke gikk langt nok i lovutkastet. I hele policyformuleringsfasen lå prinsippet om kommunalvalgfrihet fast. Prinsippet var dermed et mulighetsvindu for kommunene til å ikke benytte seg av den planlagte lovgivningen. Blant høringsinstansene var det et bredt spekter av ulike interesser og oppfatninger, men disse angikk for det meste kun små detaljer i stønaden, og programmets omfang. Kort fortalt var det en gjennomgående enighet om det overordnede prinsippet i lovgivningen.

## 9 Den avsluttende saksgangen

### *Beslutningstaking*

Etter at lovutvalget hadde avgitt sitt utkast og høringsrundene var avsluttet, gjenstod det for det meste kun resterende formaliteter i den videre saksgangen. Til tross for dette skulle en hendelse i Sverige føre til konsekvenser for den videre beslutningsprosessen omkring introduksjonsloven. Et drap på en ung kvinne av innvandrerbakgrunn i Sverige førte til et sterkt mediefokus på enkelte sider ved integreringspolitikken, og tre Frp politikere kom på banen med et nytt tiltaksdokument.

### 9.1 Fadime-saken

Mandag 21. januar 2002 ble Fadime Sahindal 26 år, en svensk kvinne av kurdisk avstamning, skutt og drept av sin far foran sine to søstre og mor. Drapet fikk stor oppmerksomhet i svenske og norske medier, og førte til debatt om tvangsekteskap og æresdrap blant innvandrere i Norge. Snillisme debatten som bl.a. Rune Gerhardsen hadde startet tidlig på 1990-tallet var igjen et tema. I en artikkel i Dagbladet med tittelen "Vi krever handling", stod to unge kvinner av innvandrerbakgrunn frem sammen med Hege Storhaug og etterlyste handling fra norske politikere. Den ene, Jeanette, etnisk pakistaner var blant annet den første innvandrerjenta som stod frem offentlig og fortalte at hun ble tvangsgiftet i 1999. Den andre, Nadia var blitt dekket i norske medier etter at hun i 1998 for første gang i norsk historie gikk til sak mot hennes foreldre på grunn av bortføring og tvangsgifting.

De to kvinnene henviste til drapet på Fadime og at hun var en "flott" soldat i krigen som ble kjempet. Videre fremmet de to kvinnene "flere konkrete forslag til myndighetene for å komme integreringsproblemene til livs og forhindre undertrykking av kvinner og barn i innvandremiljøene." (Dagbladet 26.01.2002).

#### 9.1.1 Handling fra politikere

Drapet på Fadime og den norske debatten som etterfulgte gjorde at stortingsrepresentantene Per Sandberg, Jan Arild Ellingsen og Karin S. Woldseth, alle fra Frp, fremmet et Dokument 8-forslag med tiltak mot bruk av trusler, vold og kjønnslemlestelser i utsatte familiemiljøer. I forslaget henviste stortingsrepresentantene til flere historier fra norske aviser om forskjellige kulturer og samfunnstradisjoner som de mente hadde det til felles at de representerte et kvinnesyn som harmonerte dårlig med det norske. Forslagsstillerne viste til at den norske

integreringspolitikken ikke hadde fungert etter intensjonene. Spesielle problemer som ble nevnt var problematikken med tvangsekteskap, kjønnslemlesting, og flerkoneri. En av hovedårsakene til at dette ikke var blitt tilstrekkelig løst, ifølge de tre politikerne, var at integreringspolitikken hadde vært basert på en gjensidig tilpasning mellom nordmenn og innvandrere, i stedet for det som Frp hadde ønsket, at innvandrere mer ensidig skulle tilpasse seg norske lover, regler og normer (Dokument nr 8:50, 2001-2002).

På bakgrunn av dette fremmet de tre stortingsrepresentantene åtte relativt konkrete forslag for å få slutt på rene henteekteskap, andre tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, voldsbruk og trusler mot egne familiemedlemmer i utsatte familiemiljøer. I tillegg til de åtte forslagene ble det også fremmet et helhetlig forslag om reform av den norske integreringspolitikken. I forslaget ba forslagsstillerne om at Stortinget skulle be Regjeringen om å fremme en ny stortingsmelding om integreringspolitikken basert på det grunnlag at innvandrere måtte tilpasse seg og følge norske lover, forskrifter, regler, tradisjoner og samfunnsnormer (Dokument nr 8:50, 2001-2002).

### **9.1.2 Dokument 8-forslaget behandles i kommunalkomiteen**

Den 11. april 2002 behandlet Kommunalkomiteen forslagene presentert i Dokument 8:50 i Innstilling S. nr 129 (2001-2002). I behandlingen gikk komiteens medlemmer grundig gjennom de åtte forslagene fra de tre stortingsrepresentantene, og ga uttrykk for støtte til enkelte av tiltakene og en bekymring over den eksisterende situasjonen. Når det kom til det andre hovedforslaget om en ny helhetlig stortingsmelding om integreringspolitikken var flertallet i komiteen, *AP, Høyre, SV, Krf og SP*, usikker på om dette var hensiktsmessig. Løsningen ifølge *komiteens medlemmer fra SV og SP* var å føre en integreringspolitikk som inkluderte etniske minoriteter i arbeids- og samfunnslivet. Komiteen som helhet viste til at språk og kunnskap om arbeids- og samfunnsliv var nøkkelen til likestilling og inkludering. For å få til dette anså komiteen det som nødvendig å innføre et obligatorisk introduksjonsprogram for flyktninger, de med opphold på humanitært grunnlag, og familiegjenforente med disse. Komiteen henviste til lovutvalgets rapport NOU 2001:20 "Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere", og at ordningen heller burde være obligatorisk for kommunene å gi og for de som var i målgruppen. På bakgrunn av dette fremmet komiteens flertall følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen snarest mulig innføre et obligatorisk introduksjonsprogram både for flyktninger, de som får opphold på humanitært grunnlag, og alle som får opphold for

familiiegjenforening med disse, snarest mulig. Introduksjonsprogrammet gjøres obligatorisk, slik at det er et likt tilbud til alle uavhengig av hvilken kommune de kommer til. Regjeringen bes fremme nødvendige lovforslag slik at introduksjonsprogrammet kan kombineres med en introduksjonsstønad basert på den nyankomnes pliktige deltakelse i programmet." (Innst. S. nr 129, 2001-2002:11-12).

Som tidligere nevnt var dette altså det motsatte av hva lovutvalget hadde foreslått i sin rapport, hvor de foreslo en ordning som skulle være frivillig for kommunene å anvende. Dette var et naturlig resultat med grunnlag i mandatet som ble gitt til lovutvalget fra KAD, hvor den kommunale valgfriheten var en av betingelsene. Som vi så i høringsrunden var det en mengde uttalelser som var enig i lovutvalgets prinsipp om valgfrihet for kommunene, men et klart flertall av høringsuttalelsene var likevel for en obligatorisk løsning. Sett i den sammenheng var nå Stortinget enige med dette flertallet angående en obligatorisk ordning. I tillegg til dette presiserte komiteen plikten til deltakelse for målgruppen.

Resultatet av behandlingen av Dokument 8-forslaget i Kommunalkomiteen er interessant fordi det resulterte i koblingen av prosessen med introduksjonsloven opp mot forslaget. Spesielt er det fordi forslagsstillerne ikke nevnte introduksjonsordningen med ett eneste ord i sitt dokument. Det var komiteens flertall som valgte å ta temaet opp og nettopp se det i sammenheng med forslaget.

### **9.1.3 Innstilling S. nr 129 (2001-2002) behandles på Stortinget**

Etter at Dokument 8-forslaget var blitt behandlet i Kommunalkomiteen var det tid for debatt og vedtak i Stortinget. Debatten var til dels omfattende og inkluderte en grundig debatt og votering over de ulike forslagene. Blant annet ble forslaget fra de tre Frp politikere om at regjeringen skulle legge frem et helhetlig forslag i form av en stortingsmelding til en ny integreringspolitikk lagt frem til votering, og med 78 mot 15 stemmer ikke bifalt. Det som heller er av interesse og relevans for denne studien og den videre prosessen er Vedtak 262 som ble bifalt med 57 mot 37 stemmer, og lød slik:

*"Stortinget ber Regjeringen snarest mulig innføre et obligatorisk introduksjonsprogram både for flyktninger, de som får opphold på humanitært grunnlag, og alle som får opphold for familiiegjenforening med disse, snarest mulig. Introduksjonsprogrammet gjøres obligatorisk, slik at det er et likt tilbud til alle uavhengig av hvilken kommune de kommer til. Regjeringen bes fremme nødvendige lovforslag slik at introduksjonsprogrammet kan kombineres med en*



*introduksjonsstønad basert på den nyankomnes pliktige deltakelse i programmet." (Vedtak 262, 18.04.2002).*

Komiteens innstilling ble til slutt enstemmig bifalt og neste steg i prosessen var regjeringens lovforslag gjennom Odelstingsproposisjonen nr. 28 (2002-2003).

## **9.2 Odelstingsproposisjon – regjeringen fremmer lovforslag til introduksjonsloven**

Etter tilrådning fra KAD den 13. desember 2002 la regjeringen fram et forslag til lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere. I kapittel to av forslaget ble bakgrunnen for lovforslaget beskrevet med henvisning til innstillingen, høringen og stortingets vedtak om obligatorisk introduksjonsordning. I kapittel fem ble den politiske plattformen presentert med henvisning til de tidligere stortingsmeldinger og offentlige utredninger på feltet som hittil har vært gjennomgått i dette empirikapittelet. Odelstingsproposisjonen gikk så inn på lovforslagets prinsipielle grunnlag hvor en rekke slike prinsipielle og overordnede spørsmål ble avklart med henvisning til lovutvalgets og høringsinstansenes syn, samt departementets endelige vurdering. Jeg vil nå presentere lovforslaget slik det ble presentert i forhold til disse ulike påvirkningsinstansene.

Angående *kombinasjonen av økonomisk ytelse og deltakelse i grunnleggende kvalifisering* var det etter departementets syn en vesentlig side ved introduksjonsordningen. Aktiv deltakelse ville ifølge departementet motvirke en passiv mottakerrolle i forhold til offentlige ytelser (Ot.prp. nr. 28, 2002-2003:40). I forhold til spørsmålet om *en obligatorisk ordning for kommunene* ble dette vurdert av departementet som essensielt og støttet derfor en obligatorisk ordning med hensyn til likebehandling, rettsikkerhet og like rammebetingelser for hele landet (Ot.prp. nr. 28, 2002-2003:42). Ettersom innføringen av lov om introduksjonsordning som en obligatorisk ordning ville være omfattende for kommunene valgte departementet å gi adgang til kommunene om å velge å ta i bruk lovens ordning i en *overgangsperiode*. Dermed ble det foreslått at loven i ett år, bare skulle gjelde for de kommunene som valgte å ta den i bruk. Loven ville tre i kraft 1. september 2003 og gjelde frem til 31. august 2004. Fra 1. september 2004 ville så loven bli obligatorisk for alle kommunene (Ot.prp. nr. 28, 2002-2003:43). Odelstingsproposisjonen gikk så over i mer konkrete spørsmål og tok for seg *lovforslagets virkeområde*. Angående avgrensning av personkretsen etter *oppholdsgrunnlag* sa departementet seg enig med lovutvalget om å avgrense den til flyktninger, personer med opphold på humanitært grunnlag, personer med kollektiv beskyttelse og familieegjenforente

med disse. Når det gjaldt å utvide personkretsen til å inkludere familiegjeforente med norske statsborgere var departementet bare delvis enig med lovutvalget. Begrunnelsen var at denne gruppen var en veldig uensartet gruppe med hensyn til grunnleggende kvalifisering, ettersom den kunne inkludere høyt utdannede personer fra USA, Canada og Australia. Når det gjaldt Kommunalkomiteens bemerkninger i Innst. S. nr. 129 (2001-2002) om å utvide personkretsen til å inkludere familiegjeforening ved ekteskap med norske statsborgere eller arbeidsinnvandrere, ettersom erfaring viste at noen kvinner med innvandrer bakgrunn ble nektet å lære seg norsk, eller ikke ønsket det, åpnet departementet for at loven kunne inkludere disse (Ot.prp. nr. 28, 2002-2003:48).

Angående *aldersgrensen* fulgte ikke departementet opp lovutvalgets vurdering om en *øvre* aldersgrense på 67 år. Det ble ansett som urimelig å påtvinge personer over 55 år å delta i ordningen. Den *øvre* aldersgrensen ble derfor satt til 55 år. Når det gjaldt den *nedre* aldersgrensen så departementet det som hensiktsmessig å senke den fra 19 år, som foreslått av lovutvalget, til 18 år. Det ble vist til høringsinstansenes påpekning av at 18 åringer på selvstendig vis kunne søke om sosialhjelp, og at det ville være uheldig om en 18-åring ble avhengig av sosialhjelp kun ett år før vedkommende kunne inkluderes i ordningen (Ot.prp. nr. 28, 2002-2003:49).

Når det gjaldt introduksjonsprogrammets *utforming* og hvorvidt programmet burde reguleres mente departementet at det burde detaljreguleres med konkrete krav og flere minstestandarder. På dette punktet sa departementet i stor grad seg enig med lovutvalget som mente at en detaljregulering av innholdet i programmet ville sikre kvaliteten til ordningen (Ot.prp. nr. 28, 2002-2003:52).

Angående programmets *starttidspunkt og varighet* sa departementet seg enig med de fleste høringsinstansene og lovutvalget. Departementet så viktigheten av at ordningen ble tilbudt så raskt som mulig og senest tre måneder etter bosetting. I likhet med høringsinstansene og lovutvalget anså departementet betydningen av at programmets varighet ble tilpasset den enkeltes behov, men at det ikke burde gå for lang tid før kontakt med arbeidslivet ble etablert. Departementet sa seg enig med lovutvalget om at det burde settes en lengstetid for programmets varighet på to år. Deltakelse utover denne lengstetiden skulle ikke gi rett eller plikt til deltakerne. Til tross for dette sa departementet seg enig med enkelte høringsinstanser om at en utvidelse på maks ett år kunne være berettiget i enkelte spesielle tilfeller (Ot.prp. nr. 28, 2002-2003:59).

Neste moment var *introduksjonsstønad* og her foreslo departementet i liket med utkastet til lovutvalget en stønad på 2G på årsbasis og en *aldersdifferensiering* som tilsvarte at deltakere under 25 år skulle få 2/3 av introduksjonsstønad (Ot.prp. nr. 28, 2002-2003:82). Angående de ulike *individbaserte ytelsene* som ble foreslått i høringsuttalelsene ble de fleste ikke videreført i lovforslaget. Enkelte høringsinstanser som KS hadde ønsket at utgifter i forbindelse med etablering i kommunene skulle dekkes av introduksjonsstønad. Dette støttet ikke departementet ettersom behovet for en slik dekning ville være for avhengig av individuelle situasjoner og lokale forhold. Det samme gjaldt *utgifter til barn*. Et barnetillegg var blitt ønsket av bl.a. SINTEF/IFIM i høringsrunden, men departementet sa seg enig med lovutvalget at et slikt tillegg ikke var gunstig. Dette ble grunngitt i at introduksjonsstønad skulle stimulere begge forsørgerne av barn, og at et slikt tillegg kunne svekke incentivene til å delta i ordningen (Ot.prp. nr. 28, 2002-2003:70).

Vedrørende et lignende tillegg for *boutgifter* som var ønsket av bl.a. *Husbanden* og flere *kommuner*, fant departementet i likhet med lovutvalget det ikke hensiktsmessig med et slikt tillegg i stønaden. Stønaden skulle utformes uavhengig av de individuelle utgifter og behov til den enkelte deltaker. Til tross for dette sa departementet seg i all hovedsak enig med lovutvalgets forslag om endring av Husbandens bostøtteordning, slik at alle deltakerne i programmet ble støtteberettiget (Ot.prp. nr. 28, 2002-2003:74-75).

Når det kom til *beregning av utbetaling og trekk for fravær* mente departementet at dette måtte reguleres i loven, og ikke overlates til kommunenes skjønn, slik tidligere praksis. Departementet delte her lovutvalgets forslag om at trekk i stønaden ved illegitimt fravær måtte utføres automatisk og ikke være opp til skønnsmessige forhold for kommunen. Illegitimt fravær, uansett varighet skulle føre til trekk i stønaden og derfor basere seg på systemet i arbeidslivet, mente departementet. Dette var det motsatte av hva som ble uttrykt i høringsrunden av KS, som heller ønsket at stønadsordningen fokuserte på belønning for deltakelse fremfor straff (trekk) ved fravær (Ot.prp. nr. 28, 2002-2003:86-87).

### Oppsummering

I forhold til lovutkastet presentert av lovutvalget i NOU 2001:20, var lovforslaget i Odelstingsproposisjonen forskjellig ved at den gikk vekk fra prinsippet om at kommunene kunne få velge selv om å ta i bruk ordningen. Dette var som sagt i samsvar med flertallet av høringsinstansene, og forslaget i Innstilling S. nr 129 (2001-2002). Lovforslaget her fokuserte mer på et enhetlig tilbud som ga like rettigheter og mindre lokal variasjon. Det ble også

presentert krav om pliktig deltakelse ovenfor målgruppen, samt straff gjennom trekk i stønaden ved illegitimt fravær.

### **9.2.1 Regjeringens lovforslag behandles på Stortinget**

Neste steg i beslutningsprosessen var Kommunalkomiteens behandling av Ot. prp. nr. 28 (2002-2003) gjennom Inns. O. nr. 103 (2002-2003) til Odelstinget. Komiteens tilrådning var enstemmig med unntak av noen enkelte detaljer.

Det første unntaket kom fra fraksjonen Ap, SV og Sp, som ønsket at målgruppen burde utvides slik at personer over 55 år kunne ha rett til, men ikke plikt til å delta i introduksjonsprogrammet (Innst. O. nr. 103, 2002-2003:16).

Et annet unntak kom fra fraksjonen Ap, Frp, SV og Sp, som mente at det ikke var ønskelig at enhver person som skaffet seg bolig på egenhånd skulle tilbys deltakelse i introduksjonsprogrammet. Dette kunne bidra til et økt press i enkelte sentrale områder, og da spesielt i Oslo. Flertallet mente at dette ville undergrave den nåværende bosettingsmodellen om rett person til rett kommune. En slik bosetting ville basere seg på hvem som klarte å skaffe seg et bosted, og ikke på hvem som hadde tilknytning eller spesielle behov for bosetting i kommunen. På grunn av dette fremmet flertallet et forslag om at departementet kunne fastsette nærmere retningslinjer om kommunenes ansvar på dette området. Med andre ord betydde dette at kommunene kun skulle ha plikt til å tilby introduksjonsprogram til personer som var bosatt etter avtale mellom Utlendingsdirektoratet og kommunen (Innst. O. nr. 103, 2002-2003:23-24).

Et annet og meget viktig forslag til vedtak gjaldt at Regjeringen skulle sørge for en fullfinansiering av introduksjonslovsreformen, og at kostnadene ble innarbeidet i statsbudsjettet for 2004 og det påfølgende året. Forslaget stammet fra komiteens flertall fra Ap, SV og Sp, som var uenige med Regjeringen i at det var mulig for kommunene å gjennomføre introduksjonsprogrammet uten at det ville medføre ekstrakostnader utover det som allerede medfulgte i bosetting av flyktninger i kommunene (Innst. O. nr. 103, 2002-2003:22-23).

### **9.2.2 Lovvedtaket gjennom Besl. O. nr. 97 (2002-2003)**

Det neste steget i beslutningsprosessen var for det meste formaliteter. Etter Odelstingets vedtak av introduksjonsloven, ble den oversendt til Lagtinget som den 12. juni 2003 godtok

vedtaket i Odelstinget, og dermed sendte lovvedtaket til Kongen i samsvar med grunnloven. Introduksjonsloven var nå blitt en realitet.

Et par saker var allikevel ikke helt avklart, og dette gjaldt et par forslag fra Odelstingets møte som var blitt oversendt til Stortinget for votering. Dette skjedde fire dager senere den 16. juni, hvor forslaget fra Ap, SV og Sp, om fullfinansiering fra regjeringens side av introduksjonslovsreformen var ønsket. I tillegg til de opprinnelige partiene bak forslaget, stilte også Frp seg bak forslaget. Voteringen endte med at forslaget ble bifalt med 60 mot 39 stemmer (Stortinget, 16.06.2003, Sak nr. 45).

Det andre forslaget som ble oversendt fra Odelstinget til Stortinget for votering var angående rettigheten til kommunene om å kun være pliktig til å tilby introduksjonsprogram etter introduksjonsloven til personer som var bosatt etter avtale mellom Utlendingsdirektoratet og kommunene. Bak dette forslaget var igjen Ap, Frp, SV og Sp, og forslaget ble også her bifalt med 60 mot 39 stemmer (Stortinget, 16.06.2003, Sak nr. 41).

Det disse to sakene viser er at selv om introduksjonsloven var blitt vedtatt innført som norsk offentlig politikk på integreringsfeltet, var det fortsatt relativt stor uenighet angående to viktige momenter. Resultatet av voteringen var klart positivt for kommunene og deres forhold til den nye loven.

### **9.3 Oppsummering av beslutningsfasen**

Her vil jeg oppsummere beslutningsfasen som varte fra 2002 til 2003 ved bruk av aktiviserings- og defineringsprosessene.

I denne relativt korte tidsperioden var det opprinnelig kun formaliteter som gjenstod, og deltakermønsteret var klart og tydelig. Dette endret seg først ved at nye aktører engasjerte seg i den integreringspolitiske debatten. Et Dokument 8-forslag fra tre Frp politikere skulle vise seg å påvirke den videre saksgangen og prosessen på Stortinget. I denne fasen kom det frem tydelige meningsforskjeller angående prinsippet om kommunal valgfrihet. Kommunalkomiteen var spesielt aktiv i denne fasen gjennom behandlingen av Dokument 8-forslaget. I tillegg bemerket Frp seg i den påfølgende debatten i Stortinget angående ønsket om en helt ny stortingsmelding om integreringspolitikken.

Situasjons og problemoppfatningene som oppstod på Stortinget i kjølvannet av aktiviseringen av Frp gjorde at det ble vedtatt å gjøre introduksjonsloven obligatorisk for kommunene. Oppfatningen som rådet blant flertallet av partiene var at det ikke var hensiktsmessig med en

ny evaluering av den norske integreringspolitikken i form av en ny stortingsmeldingen, men heller å se den pågående prosessen med introduksjonsloven i sammenheng med Dokument 8-forslaget. Da regjeringen endelig la frem lovforslaget ment som en obligatorisk ordning for kommunene. Samtidig var målgruppen innsnevret fra lovutvalgets vurdering om en øvre aldersgrense på 67 til 55 år. Videre ble den nedre aldersgrensen senket fra 19 til 18 år, slik som lovutvalget hadde definert den.

Da regjeringens lovforslag ble behandlet på Stortinget var Kommunalkomiteens tilråkning enstemmig med unntak av to hovedmoment. For fraksjonen Ap, Frp, SV og Sp var det viktig å få stadfestet at kommunene skulle få inneha retten til å kun tilby introduksjonsprogram til personer som var bosatt etter avtale mellom Utlendingsdirektoratet og kommunen. Det andre hovedmomentet stammet fra Ap, SV og Sp, som krevde at Regjeringen skulle sørge for en fullfinansiering av introduksjonsloven for kommunene. De to momentene tydeliggjorde interessekonfliktene mellom de sentrale myndighetene og landets kommuner.

## 10 Analyse

Hensikten med denne studien har vært å beskrive og forklare beslutningsprosessen rundt innføringen av introduksjonsloven i Norge. Studien har vært avgrenset i tid til å gjelde perioden fra 1997 til 2003. Den empiriske fremstillingen har til nå vært svært detaljert og basert på et omfattende datamateriale. I dette kapitlet vil jeg med henvisning til de empiriske funnene fra de tre fasene av polycysirkelen som prosessen har vært inndelt i, utføre en oppsummering og analyse av disse. Underveis i den empiriske fremstillingen har jeg med utgangspunkt i strømmingstankegangen presentert de ulike aktiviserings- og defineringsprosessene i hver av de tre fasene. Disse vil nå sees i sammenheng med de tre forklarende perspektivene, og jeg vil foreta en tolkning av de empiriske funnene sett opp mot de tre teoretiske perspektivene. Avslutningsvis vil jeg gjøre en vurdering av de teoretiske perspektivenes forklaringskraft for hver av de tre fasene i prosessen.

### 10.1 Analytisk problemløsning

En av de viktigste forventningene fra dette perspektivet er at aktørene handler på en rasjonell-instrumentell måte. Beslutningsprosessene sees på som et resultat av bevisste, målrettede og analytiske handlinger. Dette forutsetter videre at lederne har rett til å fatte vedtak, og makt til å overvinne motstand fra andre grupperinger. Ledelsens kunnskap om og kontroll med hvordan de forhåndsatte målene skal nås vektlegges. Om andre gruppers mål og interesser trekkes inn i prosessen blir dette sett på som et problem som må overvinnes på en analytisk måte. Det kan ut ifra dette perspektivet forventes at det var de sentrale norske myndighetene som tok initiativ til å få integreringspolitikken på dagsordenen. Videre vil en forvente at de sentrale myndighetene har klare målsetninger og forventinger til utførelsen av prosessen og fullstendig oversikt over problemer og konsekvenser av disse. I tillegg kan det forventes at ledelsen i denne organisasjonen vil benytte seg av andre grupper for å få gjennomført sine målsetninger. Det forventes derfor at bruk av utenforstående eksperter kan være aktuelt for innhenting av ny informasjon. Formell organisering og en tett kobling mellom målsetninger og løsningsforslag vil vektlegges. Målsetningen kan endre seg underveis i beslutningsprosessen ved regjeringsskifte, eller endringer i omgivelsene, men disse endringene vil fortsatt være et resultat av rasjonelle vurderinger og handlinger.

*Aktiviseringsprosessen*

I *agendasettingsfasen* var en av de empiriske forventningene at de sentrale norske myndighetene ville initiere prosessen på det integreringspolitiske feltet. Denne forventningen stemmer godt overens med de faktiske hendelsene. Initiativet hadde sitt utspring i KAD under Jagland regjeringen gjennom utarbeidelsen av St.meld. nr 17 (1996-1997). Stortingsmeldingen var hovedkilden til og det viktigste utspringet for det videre arbeidet med introduksjonsprogrammet. Videre var stortingsmeldingen det første offentlige politiske dokumentet som tok opp et kvalifiseringsprogram sett i sammenheng med deltakelse og økonomiske ytelser. *Policyformuleringsfasen* stemmer også godt overens med en del av de empiriske forventningene. Et direkte resultat av St.meld. nr 17 var at det ble bestilt et forskningsprosjekt av Fafo for å bedre kunnskapen om integreringsfeltet både i Norge og andre vestlige land. Forskningsrapporten fra Fafo, "Virker tvang" – *Erfaringer med bruk av økonomiske sanksjoner i integreringsprogrammer for flyktninger*, hadde en betydelig påvirkning på problem og situasjonsoppfatningene hos aktørene i denne fasen. Et av hovedmomentene fra rapporten var presentasjonen av de ti "suksesskriteriene", og disse ble tatt opp og videreført av en mengde aktører i ulike deler av fasen. Først og fremst var det Ap-politikerne Sylvia Brustad, Signe Øye og Aud Gaundal som videreførte momentet fra forskningsrapporten i sitt Dokument 8-forslag overfor den nye regjeringen. De tre politikerne kan tenkes å ha vært rasjonelle i sitt engasjement av å fortsette den politiske satsningen og fokuseringen på integreringspolitikken, som deres tidligere Ap-regjeringen under Jagland hadde satt på agendaen. Dette stemmer godt overens med de empiriske forventningene utledet i teorikapittelet, men det stemmer ikke med forventningen om at disse aktørene ville endre mål og middelsammenhengene. Forslaget fra Ap-politikerne tok ikke opp noen nye hovedmomenter som ikke allerede var blitt tiltenkt i Fafo-rapporten.

Når Dokument 8-forslaget skulle behandles i Kommunalkomiteen hadde den en annen sammensetning enn under behandlingen av St.meld. nr 17 (1996-1997), flertallet bestod nå av medlemmer fra Ap, KrF, H, Sp og SV. Komiteen hadde også gjennomført høringer med NHO, KS, og forsker Anne Britt Djuve fra Fafo. Dette viser at utenforstående eksperter også spilte en viktig rolle i denne fasen. I tillegg ble det utledet fra perspektivet en forventning om begrenset og sterkt kontrollert deltakelse basert på kunnskap og fagkyndighet. Dette stemmer ikke helt med faktiske hendelser fra høringsrunden, hvor en svært omfattende og inkluderende prosess fant sted. Det kan på den andre siden sies at den var sterkt kontrollert ved at det ble fokusert på instanser med verdsatt ekspertise på feltet. I *beslutningsfasen* stemmer de empiriske forventningene om en stabil deltakelse med stor grad av enighet bare delvis.



Hoveddelen av aktørene som deltok var stabil og preget av en hvis samstemthet, men prosessen fikk et innslag av tre utenforstående politikere fra FrP. Aktiviseringen av disse tre aktørene syntes å ha endret situasjonsoppfatningene og løsningsforslagene hos de andre sentrale aktørene i beslutningsprosessen.

### *Defineringsprosessen*

Forventningene utledet fra det analytiske perspektivet var at de sentrale myndighetene ville ha klart formulerte mål for å løse de integreringspolitiske problemene satt på agendaen. Den rådende praksisen på feltet vurderes utilstrekkelig og ikke tilfredsstillende. Det første momentet stemmer dårlig med faktiske hendelser presentert i empirien. De sentrale myndighetene gjennom St.meld. nr 17 (1996-1997) presenterte en veldig generell betraktning av integreringspolitikken. Problemer med overdreven bruk av sosialstøtte og "klientifisering" ble brakt opp, og flyktninger ble pekt på som en spesielt utsatt gruppe, men meldingen gjorde ikke noe videre poeng av å utpeke denne eller andre grupper som hovedfokuset. Meldingen gikk heller ikke inn på spesifikke detaljer av politikken som skulle fikse problemene. Det andre momentet om en felles vurdering av den pågående situasjonen stemmer godt med de faktiske hendelsene i fasen. Hovedpoenget i meldingen var nettopp at det eksisterte en sentral politisk enighet om en uønsket situasjon i integreringsfeltet. Videre ble det i behandlingen av stortingsmeldingen på Stortinget uttrykt støtte til de generelle intensjonene i meldingen. De to eneste partiene som ikke var representert i Kommunalkomiteen på dette tidspunktet var partiet Rødt og FrP, og det kan tenkes at FrP ville ha støttet forslaget til Høyre om konkurranseutsetting av arbeidsformidlingen, noe som flertallet i komiteen stemte ned.

I *policyformuleringsfasen* var defineringsprosessen tidlig preget av en klar hensikt om å drive en analytisk problemløsende prosess. Etter at KAD hadde fått innhentet tilstrekkelig med informasjon gjennom forskningsrapporten fra Fafo, opprettet de en tverrdepartemental arbeidsgruppe med et presist mandat for arbeidet med utredningene. Parallelt med dette valgte aktørene på Stortinget å gjennomføre forsøksordninger i flere kommuner, slik som var blitt foreslått i Dokument 8-forslaget til Ap-politikerne. Debatten i Kommunalkomiteen og på Stortinget som førte frem til dette vedtaket var preget av en hyppig henvisning til Fafo-rapporten, og motsetninger mellom partiene SV og FrP. Mens SV mente at flyktningene var en spesielt utsatt gruppe som trengte særbehandling, var FrP imot dette prinsippet. Det ble bl.a. pekt på at det i St.meld. nr 17 (1996-1997) ikke var gitt rom for slik særbehandling. FrP viste så videre til at de stilte seg bak de ti "suksesskriteriene" fra Fafo-rapporten, og at

forsøksordningene burde baseres på disse. Dette kan sies å være en litt usammenhengende tolkning, ettersom forskerne fra Fafo og deres bemerkninger faktisk baserte seg på nettopp en slik særbehandling. En detaljert beskrivelse av målgruppen og selve gjennomføringen av kvalifiseringstiltakene ble ikke gjort i denne prosessen. I stedet ble det opp til KAD å gjøre dette i samarbeid med de aktuelle kommunene og deres prosjektforslag.

En viktig forutsetning av det analytiske perspektivet er at aktørene jobber ut fra klare målsetninger. Dette stemmer godt med de faktiske hendelsene i utredningsdelen av policyformuleringen. Den tverrdepartementale arbeidsgruppen som anbefalte en lovfestet introduksjonsstønad hadde blitt tildelt et mandat av KAD om å utrede hvordan kvalifisering av nyankomne innvandrere kunne forbedres, samt styrke og tydeliggjøre forbindelsen mellom stønad og deltakelse. I tillegg gikk mandatet ut på å tydeliggjøre rollene mellom staten og kommunene. Arbeidsgruppen gjennomførte utredningen på en systematisk og analytisk måte i forhold til perspektivet, og operasjonaliserte mandatet i konkrete mål. Viktige momenter som ble spesifisert i denne prosessen var å innføre en *lovfestet* introduksjonsordning og at kommunene skulle ha *handlefrihet* til å ta i bruk ordningen. Videre ble målgruppen definert som nyankomne innvandrere over 18 år (inkludert familiegjennforente med disse) bosatt i en kommune, med opptil fem års botid i landet som hadde grunnleggende kvalifiseringsbehov. En videre spesifisering av innholdet i kvalifiseringsprogrammet og nivået på stønad ble gitt til lovutvalget å spesifisere.

Proessen med policyformuleringen i lovutvalget resulterte i et helhetlig lovutkast til introduksjonsloven. Mandatet om den kommunale *handlefriheten* gikk i igjen i dette arbeidet og ble reflektert i lovutkastet. Lovutvalget hadde i startfasen vurdert en alternativ løsning hvor ordningen ble gjort obligatorisk, men dette ble vurdert uforenelig med mandatet, i tillegg til å representere et for stort press på kommunene. Utover dette var mandatet som ble gitt svært bredt, og gruppen hadde stor uavhengighet til å utforme et utkast. Lovutvalget bestod av en rekke forskjellige aktører fra ulike departement, organisasjoner og KS. I tillegg var utredningen til lovutvalget enstemmig. Arbeidet var omfattende og inkluderte totalt 15 møter og studiereiser til Danmark og Sverige for å innhente kunnskap om andre lignende lovgivninger. De prinsipielle vurderingene som ble tatt av lovutvalget i utredningen samsvarte godt med situasjons og problemoppfatningene som ble tatt opp i agendasettingsfasen gjennom St.meld. nr 17 (1996-1997). Dette styrker det rasjonelle perspektivet om at aktørene har en kapasitet til å utføre en grundig analyse med klare målsetninger.

*Beslutningsfasen* kan i stor grad forklares med det analytiske perspektivet. Til tross for at prosessen ble utvidet ved at nye aktører fra FrP stilte sitt Dokument 8-forslag, og enkelte opinionsaktører gjennom media uttrykte et ønske om en strengere integreringspolitikk, valgte beslutningstakerne å overvinne denne motstanden ved å se de to prosessene i sammenheng. De sentrale beslutningsaktørene forventes å ha kontroll over situasjonen og problemer som oppstår underveis. Videre vil de i sin analyse av konsekvensene av disse problemene foreta seg valg som er formålstjenlig med sine intensjoner. Beslutningsaktørene valgte derfor å endre prinsippet om kommunalvalgfrihet, og heller gjøre loven obligatorisk for kommunene. I tillegg til at loven skulle være obligatorisk for deltakerne, virket dette vedtaket strengt og omfattende nok til at FrP gikk vekk fra ønsket om en helt ny vurdering av den norske integreringspolitikken.

## **10.2 Interessehevding og forhandling**

I interessehevding og forklaringsperspektivet er de viktigste forklaringsfaktorene ulike forhandlingsprosesser mellom koalisjoner med ulike interesser, ressurser og problemoppfatninger. I motsetning til det analytiske perspektivet hvor aktører har felles mål og interesser, forventes det i dette perspektivet at disse er ulike. De sentrale beslutningsaktørene må gjennom forhandling og kompromiss med andre aktører finne frem til løsninger basert på egeninteresse. En sentral forutsetning er at ingen aktører kan ensidig påtvinge den andre en løsning. Slikt sett blir perspektivet et som tar opp det politiske aspektet i beslutningsprosesser, og fokuserer på hva som blir presentert og hvem som står bak det.

I høringsrunden vil det forventes at det er en stor oppslutning blant aktørene berørt av lovforslaget. Det vil videre forventes at høringsuttalelsene var omfattende og basert på grundig analysearbeid. Oppslutningen i høringsrunden var svært bra med totalt 94 høringsuttalelser. Et gjennomgående trekk var at de fleste høringsinstansene var uenig i lovutkastets mest sentrale punkt angående prinsippet om valgfrihet for kommunene. Flertallet ønsket ikke en frivillig lov, og mente at lovutvalgets vurdering var feil. Til tross for dette ble det i alle uttalelsene gitt støtte til lovens hensikt om å bedre det integreringspolitiske arbeidet i kommunene.

*Aktiviseringsprosessen*

I *agendasettingsfasen* var den empiriske forventningen at initiativet til å få integreringspolitikken på dagsordenen ville stamme fra de sentrale myndighetene. Dette stemmer godt overens med at det var KAD som oppfattet den pågående situasjonen på feltet i kommunene som utilstrekkelig. Videre var det forventet en viss konflikt mellom aktører som ønsket endring og aktører som var fornøyde med den nåværende tilstanden på feltet. Dette var imidlertid ikke tilfellet, da alle parter var enige i "klientifiseringsproblemet" og ønsket en løsning av det. Den uenigheten som oppstod gjaldt heller grad av særbehandling og ikke om det trengtes en forbedret politikk på området.

I *policyformuleringsfasen* har perspektivet interessehevding og forhandling god forklaringskraft. Et gjennomgående trekk ved fasen var interessehevding fra ulike politiske parti, forskere, organisasjoner og instanser. Ulike moment av dette kan forklares med ulik organisatorisk tilknytning og sektorinteresser. Disse aktørene presenterte ulike løsninger og tiltak for å forbedre den integreringspolitiske situasjonen. Vedvarende gjennom hele fasen var motsetninger mellom aktører, grupperinger og koalisjoner, som var for eller imot særbehandlingstiltak ovenfor målgruppen. I tillegg var motsetningen mellom aktører som ønsket en minst mulig detaljert lov, og de som ønsket en omfattende og detaljert lov fra myndighetene, fremtredende gjennom hele fasen. Det er viktig å påpeke at selv om det fant sted flere regjeringsskifter i perioden holdt skillet mellom de ulike grupperingene seg stabilt. Dette gjelder også den generelle bredpolitiske støtten til initiativet.

Med bakgrunn i den tverrdepartementale arbeidsgruppens sammensetning, kan en forvente at utredningsprosessen var preget av konflikt og motstridende interesser. Den samme antakelsen kan også gjøres for lovutvalget, basert på dens sammensetning. Dette stemmer bare delvis. I utredningsfasen var det en viss grad av konflikt, men dette ble løst ved å ikke ta for konkrete avgjørelser angående politikkutforming. I stedet ble det opp til lovutvalget å finne frem til de mer detaljerte og konkrete løsningene på problemene. Videre var lovutvalgets mandat såpass vidt at prosessen med utkastet ikke kan karakteriseres som et resultat av kompromiss og forhandlinger. Med andre ord fikk lovutvalget stor frihet i arbeidet med lovutkastet. Høringsrunden som etterfulgte utkastet til loven kan til en viss grad forklares med utgangspunkt i interessehevding og forhandlingsperspektivet. Prosessen var preget av interessehevding ved at aktører som følte seg truet i sammenheng med innføringen av loven ble aktivisert og gjorde seg bemerket ved å sende inn omfattende høringsuttalelser.

I *beslutningsfasen* har perspektivet også hatt forklaringskraft. Ut fra de empiriske implikasjonene ble det forventet at til tross for ulike problemoppfatninger og løsninger, ville interessehevding og forhandlinger lede frem til en løsning. Videre ble det forventet at prosessen ville utarte seg i en kompleks retning med mange ulike aktører med forskjellig tilhørighet. Dette stemmer godt overens med de empiriske funnene. For det første var beslutningsfasen gjennomgående preget av ulike mål og situasjonsoppfatninger, samt forhandlinger og kompromiss. Motsetningene skilte seg tydelig langs en høyre-venstre akse angående enkelte spesifikke prinsipper i integreringspolitikken, men også mellom sentrale og lokale nivåer. De ulike koalisjonene støttet opp om ulike løsninger, som prinsippet om særbehandling av enkelte grupper opp mot majoritetsbefolkningen, og den kommunale valgfriheten.

### *Defineringsprosessen*

I *agendasettingsfasen* har forhandlingsperspektivet en viss forklaringskraft. Det var forventet at ulike aktører med forskjellige synspunkt ville delta i prosessen. Videre var det forventet at prosessen ville være preget av ulike problemoppfatninger og løsningsforslag. I fasen var KAD som fremmet St.meld. nr 17 (1996-1997) og med den behovet for en nytenking i integreringspolitikken. Dette skulle oppnås ved en tydeliggjøring mellom utbetaling av stønad og deltakelse i tiltak. Meldingen var preget av lite detaljnivå og usikkerhet, og det kan tenkes at departementet ønsket å trå varsomt i den tidlige fasen ovenfor andre aktører med motstridende interesser. Målgruppen ble derfor definert som alle nyankomne innvandrere, samtidig som det ble presisert at ingen grupper skulle særbehandles. De samme motsetningsfylte forholdene vedvarte i behandlingen av stortingsmeldingen.

I *policyformuleringsfasen* var en forventning at prosessen ville fremstå som et kompromiss av kollektive beslutninger som ønsket forskjellige løsninger, uten at det nødvendigvis var oppnådd fullstendig enighet om disse. Forventningen stemmer godt overens med de empiriske funnene. Mens det var full enighet om en reform av politikkfeltet, var det spesielt løsningen på hvilken målgruppe som skapte debatt. Målgruppen ble gradvis endret gjennom hele policyformuleringsprosessen. Fra agendasettingsfasen ble denne presentert som veldig bred, og den ble stadig innsnevret, først i utredningene til den tverrdepartementale arbeidsgruppen, og senere i utkastet fra til lovutvalget. Et gjennomgående trekk var at KS og enkelte kommuner ønsket å utvide denne målgruppen, mens de sentrale myndighetene ønsket en mindre omfattende målgruppe. Dette kan sees i sammenheng med at de kommunale

interessene muligens ønsket flere deltakere i programmet, som igjen ville gi større pengeoverføringer fra myndighetene. Disse overføringene hang sammen med bosetting og integrering i kommunene, og kunne dermed sees på som en mulighet for større eller mindre bevilgninger. På bakgrunn av dette presenterte KS og kommunene et ønske om at staten skulle fullfinansiere innføringen av introduksjonsloven. Et lignende motiv kan antydes blant NHO og andre lignende organisasjoners ønske om å privatisere deler av tiltakene i introduksjonsprogrammet. Et utstrakt samarbeid med det private næringslivet om gjennomføringen av programmet ville gitt betydelige inntekter til disse. Generelt kan det også sies at graden av konfliktnivået ble senket ved at det var ingen aktører som ikke så behovet for en løsning på integreringspolitikken. Sagt på en annen måte var ikke bakgrunnen for konflikten ulike målsetninger, men heller uenighet om hvilke løsningsalternativ som var mest formålstjenlig.

I *beslutningsfasen* var det ut i fra interessehevding og forhandlingsperspektivet forventet at vedtaket kunne betraktes som et tidsspesifikt kompromiss mellom enkelte aktører med forskjellige ressurser og til dels motstridende interesser. Perspektivet har stor forklaringskraft for den politiske oppfølgingen av intensjonene i St.meld. nr 17 (1996-1997). Lenge virket det som om de sentrale myndighetene gjennom KAD og lovutkastet, i forrige fase, ikke ønsket å påtvinge kommunene en obligatorisk ordning, dette kan også tolkes som en stor grad av velvilje fra disse. Samtidig kan det tenkes at myndighetene som interessehevdende aktører faktisk ønsket en slik ordning, men ikke så det som mulig å gjennomføre på det daværende tidspunktet. Dette endret seg ved drapssaken i Sverige, og den påfølgende mediedekningen i Norge, samt innspillet i prosessen fra FrP. Loven ble endret til å være obligatorisk for kommunene å følge. Samtidig var det lenge antatt i prosessen at kommunene ikke ville få det maksimale av overføringer som de ønsket gjennom integreringstilskudd fra staten. Dette endret seg også, og det ble enighet om å gjennomføre en fullfinansiering av ordningen fra staten til kommunene. Dette kan potensielt betraktes som enda mer godvilje fra staten etter at de var såpass fornøyde med å få vedtatt en obligatorisk introduksjonslov for kommunene. På bakgrunn av denne utviklingen i beslutningsfasen ble inngått to store kompromiss. Det første var som sagt en fullfinansiering av introduksjonsloven fra staten sin side, og det andre gjaldt kommunenes rett til å kun tilby introduksjonsordningen til flyktninger som var bosatte i kommunene etter avtale mellom UDI og kommunene. Slik sett kom begge parter delvis seirende ut av prosessen. Staten fikk sitt ønske om en omfattende og obligatorisk lov, mens

kommunene fikk de økonomiske midlene som de etterspurte, i tillegg til å selv kunne velge om å ta imot flyktninger og dermed måtte tilby introduksjonsprogram pålagt av loven.

### **10.3 (Bi) produkt av sammenfall i tid**

I dette perspektivet sees beslutningsprosesser som et resultat av andre saker og hendelser som oppstår så samme tidspunkt. Når en beslutningsprosess som denne vedvarer over et lengre tidsrom og omfatter mange ulike aktører, kan det antas at myndighetene kontroll og styring med prosessen reduseres. En videre betingelse for perspektivet er at dette også bidrar til at flere av deltakerne velger å gå inn eller ut av prosessen, har flere og forskjellige mål, samt en utilstrekkelig innsikt i hvordan å oppnå disse målene. Dette perspektivet er derfor preget av mindre analytisk vurdering og interessehevding, men heller en sammenkobling i tid av deltakere, løsninger, beslutningsmuligheter og problemer.

#### *Aktiviseringsprosessen*

I *agendasettingsfasen* var en av de empiriske forventingene at policyvindu og koblingen av ulike saker og hendelser ville prege fasen. Dette stemmer bare delvis med de empiriske funnene. Det kan sies at den nye regjeringen under Jagland representerte en slik mulighet for ny politisk handling på feltet. I konteksten som forløp forut St.meld. nr 17 (1996-1997), var det blitt uttrykt stor misnøye rundt den norske integreringspolitikken. Denne kom fra forskerhold, samt partier fra både venstre og høyre siden i norsk politikk. De sentrale myndighetenes handling om å sette integreringspolitikken på dagsordenen kan sees i sammenheng med ringvirkningene fra denne konteksten og tingenes tilstand. FrP hadde tidligere gjort det sterkt i kommune- og fylkestingsvalget, og de sentrale myndighetenes reaksjon kan sees i sammenheng med dette om å ville nøytralisere deler av FrP sin oppslutning. Samtidig var det blitt uttrykt misnøye med integreringspolitikken innad i regjeringspartiet. Til tross for dette var den integreringspolitiske situasjonen ikke noe som kom brått på de sentrale styringsmaktene, men heller et uforutsett resultat av utilstrekkelig politisk styring som hadde utviklet seg i lengre tid.

*Policyformuleringsfasen* varte over et lengre tidsrom fra 1997 til 2001. Denne langvarige fasen inkluderte hele tre forskjellige regjeringer, men til tross for de empiriske antakelsene om uforutsigbarhet, preget ikke dette beslutningsprosessen i samsvar med perspektivets forutsetninger. I hele perioden var det en bred politisk enighet mellom alle partier om behovet for en reform av den norske integreringspolitikken. Utskiftningen av aktører hos de sentrale myndighetene endret med andre ord ikke hovedmålsettingen i arbeidet. Når det gjaldt andre

aktører som forskere og interesseorganisasjoner var det blant disse en stabil deltakelse i hele perioden. Dette kan skyldes en enighet om at den norske integreringspolitikken bør bestå av langsiktige overordnede målsetninger, slik som i petroleumpolitikken. I høringsrunden var det en bred deltakelse fra en mengde organisasjoner som jobbet for innvandrere, for kommunene og de sentrale myndighetene, og alle disse stilte seg bak det overordnede tiltaket.

I *beslutningsfasen* var en av forventningene at prosessen som helhet ville være preget av en kombinasjon av rasjonalitet og tilfeldighet. Dette stemmer godt med de empiriske funnene. I fasen var det først en stabil deltakelse av aktører som hadde spilt ulike roller gjennom den tidligere prosessen. Disse deltok i beslutningsmulighetene og stilte seg bak ulike aktørers forslag på tvers av ulike nivåer. I tillegg fikk fasen en grad av tilfeldighet ved at nye aktører som ikke følte at sine interesser ble hørt prøvde å påvirke de andre aktørene. Et godt empirisk eksempel på dette er Dokument 8-forslaget fra FrP som totalt endret saksgangen i denne siste fasen, og truet med å foreslå en helt ny vurdering av integreringspolitikken. Initiativet fra disse policyentreprenørene medførte at defineringsprosessen hos de sentrale myndighetene endret seg.

### *Defineringsprosessen*

I *agendasettingsfasen* var en av forventningene at policyvindu og koblingen av ulike saker og hendelser ville prege fasen. Dette stemmer godt med de empiriske funnene, da agendasettingen gjennom St.meld. nr 17 sammenfalte godt med negative utviklingstrekk i den lokale integreringspolitikken. Konteksten var slik at det var et stadig økende fokus på den sviktende politikken på feltet både fra forskerhold og politikere på venstre og høyre side i norsk politikk. Valget av den nye regjeringen ga et mulighetsvindu for de sentrale myndighetene til å varsle en nytenking på feltet.

I *policyformuleringsfasen* var det forventet at deltakere ville komme og gå i prosessen, samt et utstrakt bruk av løpende vurderinger av forslag. I tillegg ville policyentreprenører være aktive i prosessen med å koble løsninger opp mot hendelser. Dette stemmer godt overens med de empiriske funnene. Fra Fafo ble det publisert en rapport på ordre fra KAD, og denne ble aktivt brukt av nesten alle de politiske deltakerne gjennom policyformuleringen. De ti "suksesskriteriene" fra rapporten ble fort inkludert i arbeidet til de sentrale myndighetene etter at utenforstående aktører fra Ap fremmet et Dokument 8-forslag om å sette i gang forsøksordninger basert på de ti "suksesskriteriene". Det kan tenkes at forslagsstillerne fra Ap øynet en mulighet til å presse den nye regjeringen, og sørge for at også denne videreførte



arbeidet med integreringspolitikken som var startet av den forrige regjeringen. Policyformuleringen var jevnt over preget av en løpende vurdering av ulike forslag og vurderinger i arbeidet til den tverrdepartementale utredningen og utkastet til lovutvalget. Ulike målgrupper og stønadsordninger ble her definert og vurdert.

I *beslutningsfasen* var det ventet at denne ville preges av ulike deltakere og deres rett til beslutningsprosessen. Videre var det forventet at policyentreprenører kunne bli aktive i prosessen ved åpningen av policyvindu. En beslutning var forventet å være preget av enighet, men også et resultat av koblingen av uforutsette hendelser til en bestemt løsning. Disse antakelsene stemmer svært godt overens med observasjonene fra empirien. Et av de viktigste strategiske valgene til de sentrale myndighetene i denne fasen var å koble forslaget fra FrP politikerne opp mot den pågående beslutningsprosessen. Dokument 8-forslaget disse policyentreprenørene fremmet kan sees i sammenheng med policyvinduet som åpnet seg på grunn av den svenske drapssaken. Opinionen hadde gjennom media stilt seg svært kritiske til enkelte uheldige elementer i deler av innvandrermiljøet, og krevde handling fra politikerne. I stedet for å måtte utforme en helt ny stortingsmelding valgte derfor myndighetene å endre et av grunnprinsippene i loven. Myndighetene valgte å vise til en streng lov som stilte pliktig deltakelse overfor målgruppen, samt obligatorisk oppfølging fra kommunene. Den videre saksgangen førte til at myndighetene på bakgrunn av den strenge lovbestemmelsen etterkom to viktige ønsker fra de kommunale interessene. Disse inkluderte en fullfinansiering av introduksjonsordningen i kommunene av staten, og en klar forskyvning av makt til kommunene ved at de kun måtte bosette flyktninger etter avtale mellom UDI og kommunene. Slik sett kan beslutningsutfallet sees på som ønsket fra både de sentrale og lokale myndighetene, og oppnådd på tross av dårlige odds. Resultatet av avstemningen rundt de to forslagene i Stortinget viser til at det fortsatt eksisterte en relativt stor grad av uenighet på politikkfeltet ettersom de ble bifalt med 60 mot 39 stemmer. Beslutningsfasen var dermed i stor grad påvirket av sammenfall i tid med andre hendelser og beslutninger, samt nye mulighetsvindu som åpnet seg angående finansiering og kommunenes medbestemmelsesrett i mottak av flyktninger.

#### **10.4 Forklaringskraft til de teoretiske perspektivene**

Den studerte beslutningsprosessen av innføringen introduksjonsloven var en sammensatt prosess av ulike faser over et stort tidsrom. Som et overordnet analytisk rammeverk for arbeidet med denne prosessen har jeg benyttet en strømningstankegang. Denne er benyttet for

å gi en beskrivelse av, og systematisk innsikt i prosessen, deltakere, problemer, løsninger, beslutninger og beslutningsmuligheter. Det er de tre perspektivene som er brukt som analytisk verktøy for å forklare beslutningsprosessen. Disse har hjulpet med å belyse en omfattende prosess og dens ulike komplekse sider. Tabell 4 under gir en fremstilling av de tre perspektivenes forklaringskraft.

**Tabell 4: De teoretiske perspektivenes forklaringskraft**

	<b>Agendasetting</b>	<b>Policyformulering</b>	<b>Beslutningstaking</b>
<b>Analytisk problemløsning</b>	Høy	Middels	Middels
<b>Interessehevding og forhandling</b>	Lav	Høy	Middels
<b>(bi) produkt av sammenfall i tid</b>	Lav	Middels	Høy

En oppsummering av tabell 4 ovenfor viser at det analytiske perspektivet er sterkt i startsfasen, men svekket for de to neste fasene. Forklaringskraften var veldig sterk i agendasettingen, hvor det var bred enighet om et generelt tiltak. Svekkelsen i de to andre fasene skyldes innslag av uenighet om ulike detaljer i lovgivningen, samt prinsipielle saker om integreringspolitikken.

Forhandlingsperspektivet starter med en lav forklaringskraft for agendasettingen hvor rasjonalitet preget prosessen, men styrkes i policyformuleringsfasen hvor det var innslag av kompromiss mellom de sentrale myndighetene og kommunale interesser. For den siste fasen kan argumenteres for middels forklaringskraft.

For (bi) produkt av sammenfall i tid perspektivet har dette høyest forklaringskraft i den siste fasen av beslutningsprosessen, hvor lovens aller viktigste prinsipp ble endret med bakgrunn i uforutsette hendelser og policyentreprenører. Perspektivet har en lav relevans for agendasettingen, men det kan også her argumenteres for en viss sammenfall i tid. I policyformuleringsfasen har det også en middels forklaringskraft med bakgrunn i policyentreprenører.

## 11 Avslutning

Ved bruk av begreper fra strømningstankegangen, og ved hjelp av de tre teoretiske perspektivene har jeg i denne studien gitt en beskrivelse og forklaring på deltakelse, situasjons og problemoppfatninger, samt løsningsforslag i beslutningsprosessen rundt introduksjonsloven. Studien har vist en beslutningsprosess som har hatt rasjonelle trekk, men også vært preget av interesseløstninger og individuelle aktører.

I dette kapitlet vil jeg presentere en oppsummering av de viktigste empiriske hovedfunnene. Videre vil jeg gi en kort redegjørelse for de teoretiske implikasjonene av studien. Slik sett vil disse funnene gi svar på det som har vært studiens problemstilling:

*Beskriv og forklar prosessen som førte frem til innføringen av introduksjonsloven.*

### 11.1 Oppsummering av empiriske hovedfunn

En essensiell årsak til at integreringspolitikken igjen kom på den politiske dagsorden var gjennom KAD sin fremleggelse av St.meld. nr 17 (1996-1997), som varslet en reform av politikkområdet, og var utslagsgivende for den videre prosessen. Initiativet hadde klare trekk av en ny storpolitisk satsing og kan sees på som en reaksjon på de langvarige negative utviklingstrekkene i den norske integreringspolitikken. Kritikken av denne politikken hadde vært økende opp siden starten på 1990-tallet. At integreringspolitikk hadde blitt et slikt debattert tema gjorde det nødvendig for regjeringen å ta grep. I stortingsmeldingen var det blitt etterspurt et større kunnskapsgrunnlag for politikktutforming, og i denne sammenheng ble det utarbeidet en forskningsrapport "*Virker tvang?*" av Fafo. Rapporten tok for seg integreringstiltak i andre vestlige land og presenterte ti "suksesskriterier" som de mente at et lignende norsk tiltak burde baseres på. Forskningsrapporten ble fort anerkjent som et viktig bidrag til prosessen, og ble stadig brukt av aktørene i beslutningsprosessen. Et av de viktigste tilfellene av dette var de tre Ap-politikerne som fremmet et Dokument 8-forslag om å igangsette prøveordninger basert på anbefalingene i forskningsrapporten.

De videre prosessene på Stortinget har også vært av essensiell betydning. Gjennom behandlingen av St.meld. nr 17 (1996-1997), og det første Dokument 8-forslaget har kommunalkomiteen spilt en sentral rolle. Innstillingene fra komiteen i denne sammenheng tok opp diskusjonen om hva som skulle inngå i introduksjonsprogrammet. I innstillingene og

debattene som fulgte ble dette ytterligere drøftet, og det ble hyppig referert til Fafo sin forskningsrapport.

Med bakgrunn i St.meld. nr 17 (1996-1997) ble det vedtatt å opprette en tverrdepartemental arbeidsgruppe som fikk i oppdrag å utrede hvordan integreringsprogrammet burde utformes. Arbeidsgruppens utredning anbefalte til slutt en lovfestet ordning for integreringsprogrammet, samt en opprettelse av et lovutvalg som skulle arbeide med dette videre og presentere et utkast til lov.

Lovutvalgets utkast gikk så igjennom en omfattende høringsrunde som resulterte i mange forskjellige meninger, men en klar favorisering av en obligatorisk lov for kommunene. Et av hovedfunnene i denne beslutningsprosessen har vært at arbeidet med å reformere den norske integreringspolitikken ikke har inkludert obligatorisk ordning for kommunene, men at dette likevel har blitt det endelige resultatet av prosessen.

I den avsluttende saksgangen var det spesielt tre FrP-politikere som gjorde seg bemerket med det andre Dokument 8-forslaget i prosessen. Det spesielle med forslaget var at det ikke nevnte den samtidig pågående prosessen med introduksjonsloven i sitt dokument, men at det likevel ble koblet med denne av beslutningstakerne i den endelige fasen. Det kan godt tenkes at forslagstillerne ønsket å endre denne prosessen, og faktisk ønsket en strengere utforming av integreringspolitikken.

Som en oppsummering til slutt har studien demonstrert hvordan det har eksistert en bred enighet angående behovet for en ny og forbedret integreringspolitikk. Det som hovedsakelig har skapt uenighet har dreiet seg om detaljer i utformingen av denne. Beslutningsprosessen har inkludert fire forskjellige regjeringer som alle har erkjent viktigheten av arbeidet med politikken.

Det har altså vært en rekke ulike forhold og faktorer som har spilt inn på prosessen for at introduksjonsloven ble vedtatt. Jeg vil hevde at KAD var den mest sentrale aktøren som gjorde at loven ble til en virkelighet, men at innslag av forhandling, kompromiss, mulighetsvindu og policyentreprenører har også spilt en avgjørende rolle. Loven endte til slutt opp som et kompromiss som de ulike aktørene faktisk kunne stille seg bak, uten at den virket for svak for den sentrale myndighetene, eller for streng for de kommunale interessene.

## **11.2 Studiens teoretiske implikasjoner**

Beslutningsprosessen som her er studert har vært kompleks og langvarig og med bakgrunn i dette har jeg benyttet de ulike teoretiske perspektivene etter en utfyllende strategi. De tre perspektivene har alle ulike forutsetninger til aktiviserings- og defineringsprosessen, og forholdet mellom koblingen av deltakere, problemer og situasjonsoppfatninger, og løsninger. I tillegg har de ulike forutsetninger for de ulike fasene av beslutningsprosessen. Jeg er av den oppfatning at de tre perspektivene har bidratt til en helhetlig og utfyllende måte å forstå beslutningsprosessen på.

Som det er vist til i studien har alle de tre perspektivene forklaringskraft i forhold til problemstillingen, og de ulike fasene som beslutningsprosessen er inndelt i. Perspektivene har utfyllt hverandre og gitt ulik forklaringskraft. Spesifikt har analytisk problemløsning vist en høy forklaringskraft i agendasettingsfasen, en fase som de to andre perspektivene ikke har forklart like sterkt. Videre har perspektivet forklart prosessen relativt helhetlig. I policyformuleringsfasen er det interessehevding og forhandling som forklarer mest, men de to andre perspektivene er også med på å gi mye innsikt her. Slik sett er alle de tre perspektivene hjelpelig med en utfyllende strategi og et helhetlig bilde av prosessen. Det er ingen av perspektivene som ikke innehar noe forklaringskraft i hver av fasene. Av de tre perspektivene er det (Bi) produkt av sammenfall i tid som har høyest forklaringskraft i den siste av fasene. I denne fasen hjelper perspektivet spesielt ved å ta høyde for policyvindu og policyentreprenører. Perspektivene har overlap, og (bi) produkt av sammenfall utelukker ikke for at de to andre perspektivene har middels forklaringskraft i beslutningsfasen.

## **11.3 Sammenlikning med andre studier og videre forskning**

Denne studien har vært et forsøk på å belyse beslutningsprosessen rundt innføringen av introduksjonsloven. I arbeidet med å velge tema gjennomgikk jeg tidligere forskning for å kunne fastslå hvilken ny type studie som kunne være hensiktsmessig. Mye av den tidligere forskningen på integreringspolitikk generelt, og introduksjonsordningen spesielt, har vært fokusert på implementering (Gran 2014, Haanes 2010 & Karijord 2007). Disse tre studiene ser spesielt på vellykketheten i implementeringen av introduksjonsordningen i ulike kommuner. Ofte er det bruk av komparative casestudier som benyttes.

Ved gjennomgang av slik tidligere forskning har jeg fått konstatert at det hittil ikke er utført noen studie av beslutningsprosessen rundt innføringen av introduksjonsloven som benytter seg av beslutningsteori. Som nevnt under begrunnelse for, og aktualisering av

problemstillingen, har jeg også fått dette bekreftet av sentrale forskere innen norsk integreringspolitikk. Slik sett kan en slik studie som denne være av interesse fordi detaljene i introduksjonsloven kan tenkes å ha effekt for resultatene oppnådd i norsk integreringspolitikk. Hittil har det altså ikke vært gjennomført en studie som ved bruk av beslutningsteori, prøver å forklare årsaken til de ulike momentene i introduksjonsloven. Feltet består, som sagt, for det meste av studier som analyserer de integreringspolitiske resultatene sett i lys av introduksjonsloven, og *ikke* de potensielle årsakene for lovens faktiske utforming og realitet.

Sett i lys av introduksjonslovens tiårsjubileum i 2014, ble det fokusert på resultatoppnåelsen til programmet. Denne viste seg i noen tilfeller å være dårligere enn ønsket. I den sammenheng har det av ulike aktører blitt lansert forslag til reform av introduksjonsordningen. Enkelte har pekt på mer innslag av private aktører, mens andre har pekt på at loven ikke er omfattende nok. Problemene er på ingen måte løst enda. Kanskje er myndighetene fornøyde med resultatoppnåelsen sett i lys av at flyktninger i enkelte tilfeller gjerne har en svært vanskelig bakgrunn, og en integrering inn i det norske arbeidsmarkedet kan være vanskelig. I den sammenheng kan det være hensiktsmessig for videre forskning å ta for seg spesifikke tilfeller hvor det har vært stor suksess i programmene, og prøve å videreføre de suksesshistoriene til andre kommuner.

I tillegg kunne det også vært interessant å studere NAV-reformen i samsvar med innføringen av introduksjonsloven. I (Djuve & Kavli 2007) antydes det til at introduksjonsloven kan sees i sammenheng med NAV-reformen og arbeidslinjen, og at den kanskje var en slags forløper. Muligens var introduksjonsloven et slags prøveprosjekt, som mot dårlige odds ble innført som den ble. I så fall bør videre forskning fortsette med å belyse negative og positive sider ved de ulike kommunale implementeringene av loven i håp om å finne frem til en best mulig helhetlig integreringspolitikk.

## 12 Litteraturliste

- Aftenposten ved Taruko, Sylo – "Integreringspolitikken må fornyes."  
<http://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/Kronikk-Integreringspolitikken-ma-fornyes-77445b.html> (hentet 22.03.15).
- Besl. O. nr. 97 (2002-2003) Odelstingsbeslutning nr. 97, 12.6.2003, *Vedtak av lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*
- Brochmann, Grete (2003) "Del 2: I globaliseringens tid 1940-2000". I: Knut Kjeldstadli (red.) *Norsk innvandringshistorie bind 3*, Oslo: Pax Forlag
- Brochmann, Grete (2006) *Hva er Innvandring?* Oslo: Universitetsforlaget
- Brox, O (1991) "Jeg er ikke rasist, men...": *Hvordan får vi våre meninger om innvandrere og innvandring?* Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Cohen, Michael D, March, James G, Olsen, Johan P (1972) "A Garbage Can Model of Organizational Choice" I *Administrative Science Quarterly* Vol. 17, No. 1 (Mar., 1972), pp. 1-25
- Cohen, Michael D. March, James G. Olsen, Johan P. "People, Problems, Solutions and the Ambiguity of Relevance" I March, James G. Olsen, Johan P. (red) (1982) *Ambiguity and Choice in Organizations* Norge, Oslo : Universitetsforlaget. 2. Utgave
- Dagbladet – "Frp vil privatisere integreringa av flyktninger".  
<http://www.dagbladet.no/2016/04/28/nyheter/politikk/innenriks/samfunn/regjeringen/43985194/> (henter 22.03.15).
- Dagbladet – "Vi krever handling."  
<http://www.dagbladet.no/nyheter/2002/01/26/308662.html> (hentet 25.03.15).
- Djuve, Anne Britt og Hagen, Kåre (1995) "Skaff meg en jobb". *Levekår blant flyktninger i Oslo*. Oslo: Fafo
- Djuve, Anne Britt og Kavli, Cecilie "Integreringspolitikk i endring". I: Hippe, Jon M. (red.) (2007) *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal forlag

- Djuve, Anne Britt og Pettersen, Hanne Cecilie (1997) *Virker tvang? Erfaringer med bruk av økonomiske sanksjoner i integreringsprogrammer for flyktninger*. Fafo-rapport 234. Oslo: Fafo
- Djuve, Anne Britt. (2011). *Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere: Et integreringspolitisk paradigmeskifte?* Doktoravhandling. Oslo: UiO
- Dokument nr. 8:50 (2001-2002) Forslag fra stortingsrepresentant Per Sandberg, Jan Arild Ellingsen og Karin S. Woldseth til tiltak mot bruk av trusler, vold og kjønnslemlestelser i utsatte familiemiljøer.
- Dokument nr. 8:87 (1996-1997) Forslag fra stortingsrepresentantene Sylvia Brustad, Signe Øye og Aud Gaundal om iverksetting av tiltak for å vri inntekten for nyankomne flyktninger og innvandrere fra passiv sosial støtte til aktive tiltak gjennom utarbeidelse av individuelle kvalifiseringsplaner og prøveprosjekt med arbeidssentre for flyktninger i utvalgte kommuner.
- Enderud, Harald (1989). *Beslutninger i organisationer I adfærdsteoretisk perspektiv* Århus: Clemenstrykkeriet , 8 opplag
- Flyvbjerg, Bent (2006) “Five Misunderstandings about Case-Study Research” *Qualitative Inquiry* Volum 12,nr 2, side 219-242
- Gerhardsen, Rune (1991). *Snillisme på norsk*. Oslo: Schibsted
- Gran, Martine (2014), *Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere i et integreringsperspektiv*. Tverrfaglig masteroppgave i samfunnsvitenskap, Høyskolen i sørøst-Norge.
- Grønmo, Sigmund (2004): *Samfunnsvitenskaplige Metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hannes, Eirik (2010). *Introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og dens gjennomføring i Larvik kommune*. Masteroppgave i sosiologi, UiO, Oslo.
- Howlett, Michael, M. Ramesh og Anthony Perl (2009): *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*. Canada, Ontario : Oxford University Press. 3. opplag.
- Høring – NOU 2001:20 Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) Fra kommunal- og regionaldepartementet, 16. 07 2001



Høringsuttalelse NOU 2001:20, Fafo, 17.07.2001

Høringsuttalelse NOU 2001:20, Kristiansand kommune, 11.10.2001

Høringsuttalelse NOU 2001:20, KS, 17.10.2001

Høringsuttalelse NOU 2001:20, NOAS, 16.10.2001

Høringsuttalelse NOU 2001:20, SINTEF, 15.10.2001

Høringsuttalelse NOU 2001:20, Skien kommune, 15.10.2001.

Innstilling O. nr. 103 (2002-2003) *Innstilling til Odelstinget fra kommunalkomiteen om lov om introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*

Innstilling S. nr 197 (2000-2001) Innstilling fra kommunalkomiteen om asyl- og flyktningpolitikken i Norge og om forslag fra stortingsrepresentant Odd Einar Dørum om å gjennomgå lover, forskrifter og praksis for å sikre forfulgte kvinner bedre beskyttelse

Innstilling S. nr 222 (1999-2000) *Innstilling frå sosialkomiteen om fordeling av inntekt og levekår i Noreg (Utjamningsmeldinga) og om forslag frå stortingsrepresentant Steinar Bastesen om at norske statsborgarar som har opphalde seg meir enn 5 år i utlandet, får fulle rettar i folketrygda når dei kjem attende til Noreg, slik som innvandrarar og asylantar*

Innstilling S. nr 225 (1996-1997) *Innstilling fra kommunalkomiteen om innvandring og det flerkulturelle Norge.*

Innstilling S. nr. 129 (2001-2002) *Innstilling fra kommunalkomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Per Sandberg, Jan Arild Ellingsen og Karin S. Woldseth til tiltak mot bruk av trusler, vold og kjønnslemlestelser i utsatte familiemiljøer.*

Innstilling S. nr. 192 (1997-1998) *Innstilling fra kommunalkomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Sylvia Brustad, Signe Øye og Aud Gaundal om iverksetting av tiltak for å vri inntekten for nyankomne flyktninger og innvandrere fra passiv sosial støtte til aktive tiltak gjennom utarbeidelse av individuelle kvalifiseringsplaner og prøveprosjekt med arbeidssentre for flyktninger i utvalgte kommuner.*

- Karijord, M. (2007). *Integreringspolitikk i praksis: Om forholdet mellom stat og kommune med hensyn til iverksetting av integreringspolitikk*. Masteroppgave i Statsvitenskap, UiT, Tromsø.
- Karijord, Margrethe (2007) *Integreringspolitikk i praksis – Om forholdet mellom stat og kommune med hensyn til iverksetting av integreringspolitikk*. Hovedoppgave i historie, Universitetet i Tromsø
- Kildal, Nanna (1998) "Velferd og arbeidsplikt" Om arbeidslinjens begrunnelse. I: Tidsskrift for velferdsforskning nr. 1. 1998.
- Kingdon, John W. (2003) *Agendas, Alternatives and Public Policies*, USA; Longmann , 2 utgave
- Kvale, Steinar (2009) *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo, Gyldendal Norske Forlag. 2. utgave, 2. opplag.
- Lorentzen, Håkon (1994). *Frivillighetens integrasjon – Staten og de frivillige velferdsprodusentene*. Oslo: Universitetsforlaget
- March, James G. (1994) *A primer on decision making How Decisions Happen*, New York USA The Free Press
- NOU 2001: 20 *Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (Introduksjonsloven)*
- Olsen Johan P. (1972) ”Public Policy-Making and Theories of Organizational Choice” I *Scandinavian Political Studies Yearbook vol.7*
- Olsen, Johan P. (1984): ”Folkestyre, byråkrati og korporativisme – skisse av en organisasjonsteoretisk perspektiv” ; i Johan P. Olsen (red.): *Politisk organisering* Oslo: Universitetsforlaget. s. 13-114. 3. Opplag
- Olsen, Johan P. (1989) *Petroleum og Politikk Det representative demokratiets møte med oljealderen* TANO En bok fra LOS senteret
- Ot. prp. Nr. 28 (2002-2003) *Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*
- Pressemelding fra KRD, 8.5.1998, *Regjeringen vil kvalifisere nyankomne flyktninger og innvandrere*

Prp. 10 L (2014-2015) *Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) Endringer i lov om Statens pensjonskasse, folketrygdloven og i enkelte andre lover (justeringer i reglene om uføretrygd og ny utførepensjonsordning i offentlige tjenstepensjon mv.).*

Prp. 79 L (2010-2011) *Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) Endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven.*

Rapport fra tverrdepartemental arbeidsgruppe, utgitt av AD, 14.3.2000, *Grunnleggende kvalifisering av nyankomne innvandrere*

Rapport fra tverrdepartemental arbeidsgruppe, utgitt av KRD, 1.12.1998, *Introduksjonsstønad - et alternativ til sosialhjelp for nyankomne innvandrere*

Referat fra møte i Stortinget, 16.06.2003, *vedtak om Forslag oversendt fra Odelstingets møte 4. juni 2003 (jf. Innst. O. nr. 103): "Stortinget ber Regjeringen fastsette retningslinjer om at kommunen kun har plikt til å tilby introduksjonsprogram etter introduksjonsloven til personer som er bosatt etter avtale mellom Utlendingsdirektoratet og kommunen."*

Referat fra møte i Stortinget, 16.06.2003, *vedtak om Forslag oversendt fra Odelstingets møte 4. juni 2003 (jf. Innst. O. nr. 103): "Stortinget ber Regjeringen sørge for en fullfinansiering av introduksjonslovsreformen. Kostnadene innarbeides i statsbudsjettet for 2004 og påfølgende år."*

Referat fra møte i Stortinget, 18.04.2002 kl.10. Angående vedtak 262

Roll-Hansen, Hege og Østbye, Eva Helene (1996). *Hjelp og beskyttelse: Flyktingerådet 1946-1996*. Oslo: Leseselskapet.

Roness, Paul G. (1997): *Organisasjonasendringar Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.

St. meld. nr. 17 (2000-2001) *Asyl og Flyktningpolitikken i Norge*

St. meld. nr. 50 (1998-1999) *Utjevningsmeldingen – om fordeling av inntekt og levekår i Norge*

St.meld. nr. 11 (1951-1952) *Norges hjelp til flyktningene*

St.meld. nr. 17 (1994-95) *Om flyktningpolitikken*

St.meld. nr. 17 (1996-1997) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*

St.meld. nr. 39 (1973-1974) *Om innvandringspolitikken*

St.meld. nr. 39 (1987-88) *Om innvandringspolitikken*

St.meld. nr. 74 (1979-1980) *Om innvandrere i Norge*

St.meld.nr. 84 (1978-1979) *Om Norges hjelp til flyktninger*

Statistisk sentralbyrå: <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/innvbef> 03.03.2016 lastet ned den 15.03.2016

Stortinget – Møte mandag den 16. juni 2003 kl. 10. Sak nr. 41.  
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2002-2003/030616/41>

Stortinget – Møte mandag den 16. juni 2003 kl. 10. Sak nr. 45  
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2002-2003/030616/45>

Stortinget, møte torsdag, 18.04.2002 kl. 10

Stortingsforhandlinger 1997-1998: Tidende S. s. 3244-3253 *Referat fra forhandlinger i Stortinget 28.5.1998, om Dokument nr. 8:87 (1996-1997) og Innstilling S. nr. 192 (1997-1998)*

Sætren, Harald (1983) *Iverksetting av offentlig politikk*. Bergen: Universitetsforlaget

Vedtak 262, 18.04.2002 *om Dokument nr. 8:50 (2001-2002) og Innstilling S. nr. 129 (2001-2002)*

Vedtak 262, 18.4.2002 *om Dokument nr. 8:50 (2001-2002) og Innstilling S. nr. 129 (2001-2002)*